

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТИВ У ВІТЧИЗНЯНУ ЕЛЕКТОРАЛЬНУ ПРАКТИКУ

Остапець Юрій Олександрович

*доктор політичних наук, професор,
декан факультету суспільних наук*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

З огляду на європейський вектор розвитку України управління виборчим процесом потребує організаційних та нормативно-правових змін. Йдеться про імплементацію міжнародних виборчих стандартів у вітчизняну електоральну практику, позаяк в Україні практично кожні наступні вибори відбувалися за новими виборчими законами. Як правило такі закони приймалися із урахуванням виключно інтересів тієї чи іншої правлячої еліти. Така практика негативно впливає на управління виборчим процесом, консолідацію / інституціоналізацію партійної системи, електоральну поведінку громадян (перш за все продукує абсентеїзм, недовіру до влади та безвідповідальний вибір).

Імплементація європейських виборчих стандартів повинна включати запровадження позитивних європейських практик управління виборами та створення належної нормативно-правової бази проведення виборчих кампаній. Під поняттям «управління виборчим процесом» слід розуміти комплекс заходів, необхідних для підготовки та проведення виборів, що здійснюється сукупністю органів адміністрування виборів (ОАВ) / органів управління виборчим процесом (ОУВП) за сприяння чи участі інших органів влади. У Європейському Союзі (ЄС) розрізняють три моделі адміністрування виборів: 1) незалежна модель; 2) урядова модель; 3) змішана модель. «Незалежна модель впроваджена у тих країнах, де існують спеціально створені органи, які незалежні від виконавчої гілки влади, і основне призначення яких – це організація виборчих кампаній». Урядова модель характеризується тим, що вибори організовує і проводить виконавча гілка влади (можливо через міністерства, або органи місцевої влади). Змішана модель виборів поєднує в собі характеристики чистих моделей і має подвійну структуру¹. Серед 27 країн Європейського Союзу 12 мають урядову модель ОАВ, 9 – незалежну, 6 – змішану.

Управління виборчими процесами здійснюються у відповідності до європейських виборчих стандартів, які набули свого сучасного вигляду завдяки діяльності Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії, а також Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). С. Сergygina

¹ Дизайн системи адміністрування виборів (2016). Посібник / Міжнародна фундація виборчих систем (IFES). К.: Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам

викремлює три рівні європейських виборчих стандартів: «1) універсальні, міжнародні нормативно-правові акти (базовий рівень). До універсальних виборчих стандартів відносять: Загальну декларацію прав людини; Міжнародну конвенцію про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (25 грудня 1965 року); Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів (Рада Міжпарламентського Союзу, 1994 р.) та інші нормативно-правові акти; 2) європейські виборчі стандарти (регіональний рівень). До регіонального рівня міжнародних стандартів з виборчого права відносять: Європейську конвенцію з прав людини; Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р.; Кодекс належної практики у виборчих справах, який ухвалено у 2002 р. Венеціанською комісією тощо; 3) європейські виборчі стандарти (субрегіональний рівень) становлять вимоги, що діють виключно в межах Європейського Союзу, насамперед, щодо виборів до Європейського парламенту»². Характеристику різних рівнів європейських стандартів з виборчого права подано в таблиці 1.

Головним керуючим органом виборчого процесу в Україні є Центральна виборча комісія (ЦВК), якій підпорядковані окружні виборчі комісії та дільничні виборчі комісії. Окрім ОУВП важливе значення в управлінні виборчим процесом на всіх його етапах відіграють органи публічної влади (Кабінет Міністрів України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; Національна поліція та інші).

Таблиця 1

Європейські (міжнародні) виборчі стандарти

Рівень міжнародних виборчих стандартів	Держави до яких застосовуються виборчі стандарти	Правова природа стандартів
Універсальні, міжнародні нормативно-правові акти (базовий рівень)	держави-члени ООН (193 держави)	міжнародні договірні стандарти, які передбачають обов'язковість виконання
Європейські виборчі стандарти (регіональний рівень)	держави-члени Ради Європи (46 держав), ОБСЄ (57 держав)	договірні та позадоговірні стандарти, які мають як обов'язкові для виконання, так і норми «м'якого права» (моральні норми)
Європейські виборчі стандарти (субрегіональний рівень)	держави-члени Євросоюзу	стандарти, які мають юридичну силу зобов'язань лише для членів Євросоюзу та норми, що мають рекомендаційний характер для інших країн у ході співробітництва з країнами ЄС

Джерело: побудовано авторами на основі

²Серьогіна С. (2007) Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1, 38–44.

До головних нормативних документів, які забезпечують функціонування ОУВП, можна віднести такі: Конституцію України, Виборчий кодекс України (2019 р.), Закони України «Про Центральну виборчу комісію» (1997 р.), «Про Державний реєстр виборців» (2007 р.), «Про всеукраїнський референдум» (2021 р.), «Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки» (2020 р.). До прийняття Виборчого кодексу України у грудні 2019 р. організація виборів в Україні обумовлювалась окремими виборчими законами, які постійно змінювалися.

Можна стверджувати, що Україна зробила істотні кроки у реалізації європейських стандартів демократичних виборів шляхом імплементації відповідних норм у вітчизняне виборче законодавство. В той же час слід зазначити незавершеність цього процесу. Навіть разове застосування Виборчого кодексу України на місцевих виборах 2020 р. показало низку проблемних питань, пов'язаних з організацією виборчого процесу, які потребують усунення. Перш за все повинно бути припинено ухвалення змін до виборчого законодавства напередодні виборів. Наприклад, такі зміни були внесені напередодні місцевих виборів до Виборчого кодексу України (16.07.2020)³. В той же час відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією за демократію через право, вказано, що «основні елементи виборчого закону, зокрема виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж округів не можна переглядати пізніше як за один рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон»⁴.

Удосконалення Виборчого кодексу України має відбуватися з урахуванням виборчої практики за такими напрямками: 1) унормування проведення передвиборної агітації в мережі «Інтернет» та соціальних мережах (фейкові новини, банерна реклама, таргетування тощо); 2) удосконалення виборчої системи (складний процес волевиявлення та підрахунку голосів); 3) запровадження відкритих партійних списків; 4) усунення черезмірної партизації виборчого процесу; 5) встановлення верхньої межі витрат на передвиборчу кампанію на місцевих виборах; 6) повернення до прямих виборів старост в об'єднаних територіальних громадах та інше.

Слід констатувати, що у 2020 р. ЦВК прийняла «Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки» в якому окреслила шляхи удосконалення роботи органів управління виборчим процесом. «Одним із першочергових завдань Комісії, – сказано в «Стратегічному плані», – є реорганізація її структури, зокрема, створення територіальних та регіональних представництв Комісії (які будуть працювати на постійній

³ Виборчий кодекс України (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

⁴ Кодекс належної практики у виборчих справах (2002). https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf

основі) та Центру підготовки учасників виборчих процесів, передбачених Виборчим кодексом України, а також перегляд структури Комісії у зв'язку з дублюванням функцій деякими її структурними підрозділами та появою нових завдань Комісії»⁵. До основних напрямків реформування ОУВП також віднесено: модернізацію організаційної структури, збільшення фінансування ЦВК, забезпечення від кіберзагроз і політичного тиску, забезпечення стабільності законодавчої бази тощо.

Отже, незважаючи на те, що у процесі імплементації європейських виборчих стандартів у вітчизняну електоральну практику відбулися серйозні позитивні зрушення (прийняття Виборчого кодексу України, «Стратегічного плану Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки»), він є незавершеним і повинен продовжуватися з врахуванням особливостей національного поля політики.

⁵Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-20#Text>