

I. I. СПІВАКОВ

Ілля Ігорович Співаков, здобувач Національного університету біоресурсів і природокористування України

ПОГЛИБЛЕННЯ ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНИ З ЄС: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧИХ ВІДНОСИН

Ратифікація Україною основоположних міжнародно-правових актів з питань прав людини призвела до виникнення зобов'язань щодо забезпечення кожній особі захисту її прав. Загальна декларація прав і свобод людини і громадянина, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Підсумковий документ Копенгагенської Ради з людського виміру ОБСЄ, Конституція України закріплюють право громадян обирати й бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування.

Вагоме місце в системі публічно-правового забезпечення виборчих прав громадян належить нормам адміністративного права. Виборче законодавство традиційно регулює правовідносини лише під час виборчого процесу¹. Проте останнім часом предмет регулювання виборчого законодавства почав виходити за межі правовідносин, що стосуються виключно виборчого процесу, тому в часи сьогодення відбувається розширення обсягу законодавчого регулювання.

Підґрунтям для дослідження виборчих відносин є схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», якою передбачено проведення в Україні, окрім інших, судової реформи та реформи виборчого законодавства.

Інтеграція до ЄС поряд із вирішенням зовнішньополітичних завдань передбачає проведення радикальних внутрішніх реформ з метою наближення до європейських економічних, соціально-політичних, правових стандартів.

Поняття стратегічного партнерства ще досі не отримало остаточного змістовного наповнення, що у попередні роки мало наслідком надмірне розширення кола «стратегічних партнерів» України. Така практика суттєво зменшувала ефективність цього важливого зовнішньополітичного інструменту, заважала спрямуванню зусиль на розвиток дійсно значущих, стратегічно важливих для нашої держави моделей відносин та механізмів взаємодії.

Актуальність дослідження зумовлена триваючими європейськими та світовими процесами уніфікації й гармонізації вітчизняного законодавства, що безумовно торкається й адміністративно-правового регулювання виборчих відносин.

Адміністративно-правове регулювання виборчих відносин здійснюється за допомогою сукупності правових норм, які складають виборче законодавство України – це Конституція України; Закон України «Про вибори Президента України» (1999 р., із змінами і доповненнями); Закон України «Про вибори народних депутатів України» (2012 р., із змінами і доповненнями); Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2010 р., із змінами і доповненнями); Закон України «Про всеукраїнський референдум» (2012 р.); Закон України «Про Центральну виборчу комісію» (2004 р., із змінами і доповненнями); Закон України «Про Державний реєстр виборців» (2007 р., із змінами і доповненнями), Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний Кодекс України, відповідні укази Президента України та постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Центральної виборчої комісії, чинні міжнародні договори, які закріплюють загальновизнані міжнародні стандарти забезпечення прав людини, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та інші акти законодавства. Все це викликає необхідність уніфікації законодавства про вибори, що знижує імовірність колізій та прогалін, сприяє системності й упорядкованості відповідного правового інституту.

У сфері законодавства про вибори процес уніфікації процедур гальмується, залишається проблемою стабілізація виборчого законодавства, а певні зміни спрямовані на вдосконалення регулювання лише окремих процедурних аспектів виборів до парламенту і виборів до місцевих органів влади; спостерігається брак зусиль стосовно відкритості виборчої системи, прозорості фінансових аспектів діяльності суб'єктів виборів і партій.

На конституційному рівні визначено основні засади організації та проведення виборів. У статті 71 Конституції України встановлено основні принципи виборчого права: вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення².

На науковому рівні правове забезпечення виборчих прав громадян України обґрунтовано в працях вітчизняних та зарубіжних учених із філософії права, теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права та процесу.

Теоретичною основою дослідження адміністративно-правового регулювання виборчих відносин в Україні стали роботи учених, зокрема В. Б. Авер'янова, В. Г. Афанасьєва, О. М. Бандурки, В. В. Бевзенка, В. М. Гарашука, Е. Ф. Демського, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, Л. В. Ковалюк, В. І. Курила, О. Г. Мурашина, Н. Р. Нижник, В. І. Олєфіра, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, Ю. І. Римаренка, В. Д. Суценка, О. Ю. Синявської, І. В. Тимошенко, М. М. Тищенко, Ю. О. Фрицького, Б. С. Чайковського, В. К. Шкарупи та ін.

Водночас ціла низка важливих питань адміністративно-правового регулювання виборчих відносин потребує подальшого дослідження, комплексного дослідження в Україні ще не проводилося. Саме ці обставини визначають актуальність і вибір теми дослідження, її науково-практичну значущість.

За своєю сутністю вибори є механізмом передачі народом (в особі виборців) доручення своїм представникам (депутатам) здійснювати від його імені владу. Принципи виборчого права втілюються у процедурі організації та проведення виборів, яку називають виборчим процесом, що є системою врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів в Україні.

Міжнародний стандарт гарантій прав громадян на участь в управлінні державними справами, у тому числі через виборчі процедури, означає не лише усунути будь-які форми дискримінації виборця, а й надати максимальне сприяння для реалізації волевиявлення.

Виборче законодавство встановлює як перелік, так і можливі форми участі органів державної влади та місцевого самоврядування у виборчому процесі³. Хоча правові норми визначають чіткі межі такої діяльності, які насамперед пов'язані зі складанням списків виборців, створенням належних умов для розміщення агітаційних матеріалів, фінансово-матеріальним забезпеченням діяльності виборчих комісій тощо, проте реально дії представників владних структур виходять далеко за межі правового регулювання.

У вітчизняних виборчих законодавчих актах частково обмежуються природні права і свободи, а практика засвідчує про їх численні порушення в процесі виборів – особливо представниками державних органів, тому завданням держави є забезпечення громадянам, кандидатам, політичним партіям, іншим громадським об'єднанням свободи проведення в будь-яких законних формах і методах агітаційної діяльності в умовах плюралізму думок і відсутності цензури; усім кандидатам законом має бути забезпечено рівні умови доступу до засобів масової інформації; при проведенні агітації мають бути певні обмеження свободи слова; ніхто не має використовувати засоби масової інформації однієї держави для агітації під час виборів у іншій державі (ст. 13 Конвенції).

Вибір виборчої системи є важливою та однією з політико-правових парадигм сьогодення. Ю. Ключковський зауважує, що вибір типу й конкретного виду виборчої системи належить до визначальних у конституційному плані. Вид виборчої системи має безпосереднє відношення до розвитку партійної системи, засад формування виконавчої влади, відносин між виконавчою та законодавчою владами та форми держави. Вдалий вибір виборчої системи може забезпечити формування парламенту, що відбиває основні напрями громадської думки, утворення уряду, діяльність якого відповідатиме волі більшості виборців, обрання представників, особисті якості котрих найкраще підходять до виконання владних функцій⁴.

На нашу думку, нові виборчі закони мають відповідати міжнародним стандартам виборчого права й кращим європейським виборчим практикам, оскільки оновлення чинного виборчого законодавства має утвердитись як пріоритетний напрям діяльності парламенту.

Спонукає до розвитку та поліпшення політики у сфері функціонування демократичних інститутів та вимагає підвищення рівня відповідальності влади щодо забезпечення прогресу стосовно передбачених угодами зобов'язань – це співробітництво України з Європейським Союзом (ЄС), де однією із ключових умов поглиблення партнерства України з ЄС є забезпечення ефективності виборчої системи та демократичності процесу підготовки й проведення президентських і парламентських виборів відповідно до міжнародних стандартів демократичних виборів, рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини. Важливою тенденцією розвитку виборчого законодавства країн-членів Європейського Союзу є розширення правових механізмів втілення в життя принципів загального і рівного виборчого права.

Практично всі сучасні держави законодавчо регулюють правила проведення виборчої кампанії, аби забезпечити дотримання на практиці конституційних принципів рівних і вільних виборів., оскільки таке регулювання, серед іншого (визначення суб'єктів виборчого процесу, їхніх прав і обов'язків, повноважень виборчих комісій тощо), полягає у визначенні правил використання в кампанії ресурсів, що забезпечують вплив на свідомість виборців (агітаційних, комунікаційних, медійних), дозволяють утримувати адекватне матеріально-фінансове забезпечення кампанії (фінансування), залучають органи публічної влади до процесу формування персонального складу виборчих органів (повноваження органів публічної влади в організації і забезпеченні виборів, обмеження зловживань службовим становищем).

Аналізуючи виборче законодавство країн-членів Європейського Союзу, спостерігаємо, що існує, наприклад, декілька концептуальних підходів до питання регулювання агітаційної інформації на телебаченні. Зокрема, у Німеччині й Великобританії висвітлення агітаційної кампанії є обов'язковим для каналів суспільного телебачення і комерційних каналів наземного мовлення. До того ж ефірний час для купівлі політичної реклами є суворо лімітованим, а у Великобританії платна телевізійна політична реклама заборонена взагалі. У США, де домінує комерційне телебачення, участь телеканалів у висвітленні виборів є добровільною, хоча й базується на принципі надання рівних можливостей для ефіру (відповідно до закону про зв'язок), оскільки пояснюється це тим, що обов'язковість надання ефірного часу обмежує свободу ЗМІ.

У законодавстві Словачької Республіки щодо визначення місця для розміщення виборчих плакатів під час агітації належить до компетенції місцевих рад. У Польщі відповідним законом регламентується і право ради гміни (сільської ради) стосовно заборони розміщення виборчих плакатів через причини, пов'язані з охороною пам'яток архітектури і навколишнього середовища, а виборчий закон Македонії передбачає деталізований і розширений перелік відповідних повноважень: за муніципалітетами закріплено право визначати місця для безкоштовного розклеювання виборчих плакатів (при цьому керуватися зобов'язанням забезпечити рівні для всіх кандидатів умови і оголосити їм про умови отримання права на згадані місця за 50 днів до проведення виборів), а також визначати додаткові для цього місця і брати за це гроші; закон також зобов'язує його використати ці кошти одразу після виборів для знищення сміття, що залишилося після виборчих кампаній.

Передвиборна агітація традиційно здійснюється в трьох основних формах: публічні заходи, агітація через друковані матеріали й агітація в ЗМІ, що знаходить підтвердження в законодавчих актах, присвячених регулюванню виборчого процесу.

Засоби масової інформації на законодавчому рівні мають бути закріплені як суб'єкти виборчого процесу, однак, враховуючи, що існує велика кількість засобів масової інформації, тому ті з них, які б офіційно на законодавчому рівні виступали суб'єктами виборчого процесу, необхідно, на нашу думку, визнати такі, які створені з державною участю, з участю органів місцевого самоврядування.

У розділі «заходи, що стосуються друкованих ЗМІ» Рекомендації Ради Європи № 99 (15) зазначається, що «нормативні рамки висвітлення виборів у ЗМІ не повинні суперечити ні редакційній незалежності газет або журналів, ні їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії»⁵. За нашими спостереженнями, практика окремих Європейських країн підтверджує, що стандарт незалежності друкованої преси є важливим елементом забезпечення демократичних виборів та вільного поширення інформації про кандидатів. Наприклад, у Великобританії газети та журнали за законом мають не лише право висловлювати власні політичні симпатії, але й прямо закликати голосувати за або проти кандидатів⁶.

Здійснюючи порівняльний аналіз виборчого законодавства країн-членів Європейського Союзу із вітчизняним законодавством, зауважимо, що на сьогодні існує потреба в активізації зусиль органів державної влади, політичних сил та громадянського суспільства щодо продовження реформування виборчого законодавства в Україні, оскільки законодавча база щодо виборчих процесів в Україні розрізнена. Реалії законодавчого процесу засвідчують, що процес реформування виборчого законодавства не тільки не вирішив проблем неефективного функціонування інститутів представницької демократії, але й призвів до появи нових кризових явищ, тому спостерігаються прояви порушення чинного законодавства, його недосконалість, відсутність зв'язку між виборцями і депутатами, брак консенсусу для співпраці політичних та громадських організацій.

В умовах нестабільного і часто непослідовного законодавчого процесу в Україні відповідні законодавчі колізії та прогалини стають причиною виникнення конфліктів, спорів і можуть призводити до порушення виборчих прав громадян та законності самих виборів, тому все це викликає необхідність уніфікації законодавства про вибори, що знижує імовірність колізій та прогалин, сприяє системності й упорядкованості відповідного правового інституту. Виборче законодавство має своїм предметом регулювання правовідносин, що складаються під час виборчого процесу. Завдання законодавців і виконавчої влади створити ефективний незалежний від інших органів влади апарат контролю за діючими нормами, адже саме його відсутність є сьогодні головною проблемою виборів.

На нашу думку, необхідно уніфікувати вітчизняне виборче законодавство, врегулювати всі види виборів та статус органів їх адміністрування, припинити практику радикальних змін виборчого законодавства перед кожними новими виборами; добитися стабільності та захищеності норм виборчого права від партійно-політичних маніпуляцій; усунути дублювання норм, уніфікацію правил проведення виборів та зосередження всіх регламентацій в одному законі. Удосконалення адміністративно-правового регулювання виборчих відносин в Україні має відбуватися планово та обґрунтовано. Розбудова демократичної держави потребує прозорих механізмів регулювання виборчих відносин в Україні, які б забезпечили довіру суспільства до результатів самого процесу, оскільки це залежить не тільки від форми та обсягу регламентації самого виборчого процесу, а й від діяльності спеціалізованих виборчих органів з практичної реалізації законодавчих положень та дієвості інституту відповідальності за порушення законодавства України про вибори.

Внутрішньополітична консолідація базується на виборі, зробленому українським суспільством на користь інтеграції до ЄС, та включає, насамперед, зміцнення демократії та верховенства права в державі. Європейська інтеграція сприятиме становленню громадянського суспільства в Україні і дальшому формуванню української політичної нації як повноправного члена сім'ї європейських націй. Важливим елементом внутрішньої консолідації є формування у суспільстві прихильності до ідеї набуття у майбутньому членства в ЄС як реальної можливості забезпечити гідне майбутнє для України та її громадян.

¹ Чайковський Б. С. Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики / Чайковський Б. С., Рибачук М. Ф. // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 1 (15). – 2009. – С. 44–52.

² Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спец. випуск. – С. 15, ст. 2598.

³ Тимошенко І. В. Виборчі комісії як суб'єкти реалізації правозахисної функції / Тимошенко І. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 3 (27). – С. 40–43.

⁴ Ключковський Ю. Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія* / Ю. Б. Ключковський. – К.: Час Друку, 2011. – 132 с.

⁵ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (99) 15 «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній». // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи № 10. – К. 2003. – С. 63–66.

⁶ *Robertson Geoffrey, Nikol Andrew. Media Law.* – London, 2002. – 908 p.

Резюме

Співаков І. І. Поглиблення партнерства України з ЄС: адміністративно-правове регулювання виборчих відносин.

У статті проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання виборчих відносин в Україні, описано основні проблеми виборчих процесів за часів незалежної України; здійснено порівняльний аналіз виборчого законодавства країн-членів Європейського Союзу із вітчизняним законодавством та обґрунтовано необхідність уніфікації законодавства про вибори, що знижує імовірність колізій та прогалин, сприяє системності й упорядкованості відповідного правового інституту.

Ключові слова: вибори, виборчі відносини, виборчий процес, адміністративно-правове регулювання.

Резюме

Співаков І. І. Углубление партнерства Украины с ЕС: административно-правовое регулирование избирательных отношений.

В статье проанализированы особенности административно-правового регулирования избирательных отношений в Украине, описаны основные проблемы избирательных процессов во времена независимой Украины; осуществлен сравнительный анализ избирательного законодательства стран-членов Европейского Союза с отечественным законодательством и обоснована необходимость унификации законодательства о выборах, что снижает вероятность коллизий и пробелов, способствует системности и упорядоченности соответствующего правового института.

Ключевые слова: выборы, избирательные отношения, избирательный процесс, административно-правовое регулирование.

Summary

Spivakov I. The deepening of partnership between Ukraine and EU: administrative and legal regulation of electoral relations.

The article analyzes the peculiarities of administrative and legal regulation of electoral relations in Ukraine; the main problems of electoral process in the days of Ukraine's independency have been described; the comparative analysis of electoral legislation of the European Union countries with national legislation have been done; and the necessity of unification of the election legislation, which reduces the likelihood of collisions and drawbacks, facilitates consistency and ordering of the appropriate legal institution has been justified.

Key words: elections, election relations, electoral process, administrative and legal regulation.