

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПО ЗАПОБІГАННЮ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*У статті проаналізовані причини, які призводять до виникнення порушень у виборчій системі України. Розглянуто та проаналізовано механізми, за допомогою яких можливе їх подолання.*

*In the article the reasons which affect the origin of problems in the electoral system of Ukraine are analysed. It is considered and an informative mechanism by means which possible their overcoming is analysed.*

*Ключові слова: виборча система, виборчий процес, порушення виборчого законодавства, політична корупція.*

*Key words: electoral system, electoral process, violation of electoral legislation, political corruption.*

## ВСТУП

Реалізація громадянами своїх виборчих прав потребує вирішення питань, пов'язаних з недосконалістю системи політико-управлінських відносин. Внаслідок цього виникає потреба в формуванні нових засад організації виборчої системи та створення виборчого законодавства, яке відповідало б сучасним політичним реаліям.

Вказані проблеми зумовлюють необхідність розробки та застосування механізмів, які сприяли б нівелюванню негативних впливів на виборчу систему України та призвели б до її вдосконалення.

Значний доробок у сфері механізмів реформування виборчої системи склали праці таких вчених, як В. Авер'янов, В. Бабкін, А. Волков, Д. Ковриженко, А. Дуда, В. Журавський, І. Курас, С. Ківалов, Ю. Ключковський, А. Магера, М. Мельник, Н. Нижник, В. Погорілко, М. Рибачук, М. Ставнійчук, В. Тодика, О. Тодика, В. Цвєтков, В. Шаповал, Ю. Шемшученко. Вони проаналізували законодавчу базу у цій сфері, яка, проте, потребує постійного удосконалення.

Дослідження, проведені в цій статті, базуються на аналізі виборчого законодавства України, партійної системи, діяльності громадських організацій, засобів масової інформації, культури демократичних традицій в Україні.

## ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Вказані проблеми зумовлюють необхідність розробки та застосування різних механізмів, які зменшили б або звели нанівець шкідливі впливи на виборчу систему України та призвели до її вдосконалення, що становить мету статті.

За допомогою аналітичного методу здійснено відбір наукової інформації за темою статті. Застосування системного підходу забезпечило теоретичне узагальнення наукових концепцій, емпіричних даних та досліджень

вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячених запобіганню порушень виборчого законодавства. Метод аналізу та синтезу застосовано для вивчення окремих складових механізмів державного управління по запобіганню порушень виборчого законодавства в їх цілісності та єдності.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Значну роль у порушеннях виборчого законодавства відіграє корупція. У науковій літературі зазначається, що причиною появи корупції є держава як така, і найбільше сприяє її розповсюдженню неефективне виконання державою своїх функцій [4, с. 69].

У сучасному конституційному праві України поняття "порушення виборчого законодавства" розуміється як здійснення будь-якого негативного впливу на виборчі правовідносини. Порушенням виборчого законодавства України властиві як усі загальні ознаки правопорушення, так і специфічні ознаки, які відмежовують їх від інших видів правопорушень та роблять їх особливо шкідливими та небезпечними для суспільства та держави в цілому.

До політичних факторів корупції в Україні належать:

- помилки в політиці реформування Української держави і суспільства;

- гальмування назрілих політичних процесів, що призвело до незавершеності формування політичної системи і повільного розвитку політичної структури суспільства;

- політична нестабільність, що виявляється в нестабільності існуючих політичних інститутів;

- дисбаланс функцій і повноважень різних галузей державної влади;

- безсистемність і нерішучість у впровадженні демократичних основ розвитку суспільства;

- відсутність ефективного парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої

влади, зокрема керівників правоохоронних структур;

- відсутність належної політичної волі щодо системної протидії корупції;
- відсутність належної наукової обґрунтованості антикорупційної політики [5, с. 13].

У системі механізмів державного управління по запобіганню порушень виборчого законодавства важливу роль відіграють правові чинники, зокрема:

- недосконалість виборчого законодавства;
- часта зміна законодавства про вибори напередодні виборчої кампанії або навіть у процесі її проведення;
- порушення законодавства про вибори, і досить часто — органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- необ'єктивний розгляд у судах виборчих справ;
- правовий нігілізм організаторів виборчого процесу і громадян, які беруть участь у виборах. Тому вибори не завжди проводяться відповідно до вимог Конституції України і виборчого законодавства.

Процес удосконалення правових механізмів реформування виборчої системи в Україні постійно триває. І, незважаючи на це, такий вид політичної корупції, як виборча корупція, виявляється під час проведення як президентських, парламентських виборів, так і виборів органів місцевого самоврядування.

Важливу роль тут відіграє не лише якість виборчого законодавства, але й загальна правова культура учасників виборчого процесу, відсутність глибоких демократичних традицій.

Центральна виборча комісія розробляє методичні рекомендації, які спрямовані на роз'яснення процедури здійснення тих або інших стадій виборчого процесу, оскільки під час проведення виборів виникає чимало складних питань, ще й досі не врегульованих законодавством. Однак це не панацея від корупційних дій під час виборів [7].

Важливим кроком до вдосконалення інформаційного механізму реформування виборчої системи України стало визначення поняття "політична реклама". У ст. 68 п.3 Закону України "Про вибори народних депутатів України" говориться, що політична реклама — це розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів. До політичної реклами належить також використання символіки або логотипів партій — суб'єктів виборчого процесу, а також повідомлення про підтримку партією — суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах партії — суб'єкта виборчого процесу чи певного кандидата у депутати. Реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки партій — суб'єктів виборчого процесу також є політичною рекламою [2].

Таким чином, стало можливим чітко розмежування у засобах масової інформації політичної реклами та інших інформаційних повідомлень. Політичну рекламу чітко відокремлено від інших матеріалів і вона стала означена як така. Це, у свою чергу, призведе до зменшення зловживань під час виборчого процесу.

Аналізуючи адміністративний механізм реформу-

вання виборчої системи України, слід звернути увагу на можливі особливості його дії. Так, поряд із цілком легітимними його різновидами, існують також нелегітимні та напівлегітимні ("сірі") способи його застосування.

У зв'язку з залученням в організацію виборчого процесу великої кількості державних установ, досить гостро постає питання запобігання протиправного впливу адміністративної і політичної влади на виборчий процес. Адміністративний ресурс виступає як особливий капітал, що складається в результаті використання посадового (службового) становища [8]. Адміністративний ресурс — це деструктивна політична технологія, за допомогою якої органи державної влади впливають на виборчий процес. У законодавстві України немає чіткого визначення поняття "адміністративний ресурс", а відповідальність передбачена лише за деякі його механізми (порушення під час агітації, перевищення службового становища).

Закон забороняє участь у передвиборній агітації у робочий час посадовим і службовим особам органів виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати [2].

Однак, певні дії державних службовців під час виборів часто дуже важко визначити як вияви корупції чи зловживання службовим становищем, адже виконуючи якусь роботу під час виборчої кампанії, вони формально виконують свій прямий обов'язок, оскільки до їх повноважень належить забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції.

У ст. 61 п.2 Закону України "Про вибори народних депутатів України" сказано, що попередження кандидатом у депутати оголошується у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору, що кандидат у депутати, який займає посаду, в тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, органах влади Автономної Республіки Крим чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, залучав або використовував для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи (зловживання службовим становищем) [2].

Однак, визначення "зловживання службовим становищем" закон все ж не дає. Поняття адміністративного ресурсу також відсутнє. Тому законодавча база України не має достатніх юридичних підстав для протидії адміністративного ресурсу.

Адміністративний ресурс має свої прояви також і в примусовому залученні громадян до політичних партій, що законодавчо заборонено. Зокрема, Конституція України зазначає, що "ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій" [1]. Цей пункт також повторено в Законі України "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001 р.

Проте, дуже важко виявити, чи входження в певну політичну партію було добровільним, чи примусовим. У виборчих кампаніях результатом використання адміністративного ресурсу є надання певним суб'єктам виборчого процесу незаконних благ і переваг, чиновницький протекціонізм. У цьому випадку можна казати, що тут маємо корупційні вияви, оскільки згідно із Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" під корупцією розуміють "використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей" [3].

Успішна організація і проведення виборів залежить не тільки від законодавчої бази, а й від діяльності спеціалізованих виборчих органів з практичної реалізації законодавчих положень (адміністративно-організаційного механізму державного управління виборчою системою) та дієвості інституту відповідальності за порушення законодавства України про вибори.

Закон України "Про вибори народних депутатів України" визначає кілька видів відповідальності за порушення законодавства про вибори народних депутатів України. Так, відповідно до статті 114 Закону особи, винні в порушенні законодавства про вибори депутатів, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом [2]. До іншої відповідальності законодавець, напевно, відносить дисциплінарну відповідальність та відповідальність за виборчим законодавством (конституційно-правову відповідальність).

В українських реаліях важливим чинником зменшення порушень виборчого законодавства є сам тип виборчої системи. Згідно із законом, вибори народних депутатів України проводяться на основі змішаної виборчої системи — 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшості у 225 одномандатних виборчих округах, 225 — за пропорційною системою з голосуванням за закриті списки кандидатів у депутати від партій у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. У загальнодержавному виборчому окрузі право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть лише ті партії, які подолають 5% виборчий бар'єр. Самовисування допускаться лише в одномандатних виборчих округах. Виборчі блоки не матимуть права висувати кандидатів на виборах. Проведення чергових парламентських виборів на основі змішаної системи, підвищення виборчого бар'єру з 3 до 5%, а також виключення можливості висування кандидатів блоками критикувалось Венеціанською комісією та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES). Можливість самовисування кандидатів лише в одномандатних округах не зовсім узгоджується з Копенгагенським документом ОБСЄ. Досвід проведення виборів за змішаною системою показав, що ця система сприяє провладним партіям, які за рахунок зловживання адмініст-

ративним ресурсом в одномандатних округах можуть отримати значно більше місць в парламенті, ніж отримали б, якби вибори проводились за пропорційною системою з голосуванням у єдиному загальнодержавному окрузі за закриті партійні списки.

Важливу роль у недопущенні та зменшенні порушень виборчого законодавства відіграє фінансовий механізм державного управління. Порядок фінансування передвиборчої агітації, закріплений у Законі України "Про вибори народних депутатів України", містить низку недоліків, на які звертали увагу Венеціанська комісія та Міжнародна фундація виборчих систем (IFES):

- правила формування виборчих фондів не узгоджено з правилами фінансування політичних партій;

- законопроектом не встановлено будь-яких вимог до фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів;

- не передбачено відповідальність за неподання фінансових звітів або їх несвоєчасне подання; величина внеску до виборчого фонду партії (400 мінімальних заробітних плат) є надмірною, порівняно з іншими країнами Європи;

- звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів до дня голосування не оприлюднюються тощо.

Вказані проблеми зумовлюють також необхідність розробки та застосування інформаційного механізму, який сприяв би нівелюванню негативних впливів на виборчу систему України та призвів би до її удосконалення.

Відсутність зворотних зв'язків через мережу незалежних ЗМІ не дозволяє державі визначати стан громадської думки щодо певних суспільних проблем та не забезпечує нормальний обмін думками з приводу можливих шляхів їхнього подолання, зокрема у виборчій системі. Таким чином, неможливо оперативно відреагувати на виниклі проблеми.

З точки зору представницької демократії у ході формування народного представництва, якому доручається сформувати уряд, повинен бути гарантований вільний дискурс щодо переваг та недоліків тих чи інших політичних цілей. Вільна демократична дискусія базується на незалежності ЗМІ.

Для гармонізації виборчого процесу слід внести зміни до чинного законодавства, які гарантували б доступ журналістів до виборчих дільниць, передбачити обов'язкове оприлюднення замовника агітації, конкретизувати відповідальність за порушення при веденні агітації тощо [6].

Великий вплив на самовизначення виборців має використання церкви як інформаційного механізму впливу на електорат.

У ході передвиборчої агітації кандидати часто намагаються проводити публічні акції спільно зі священнослужителями. Такі дії межують зі спробою використати церкву у власних цілях.

Кандидати шукають собі виборців серед церковних людей, оскільки свідомі того, що з-посеред усіх суспільних установ саме церква має найбільший рівень довіри. Вони також часто звертаються до священників, представляючи себе віруючими людьми, навіть якщо їх ніхто не бачив у церкві на богослужіннях. При цьому кан-



дидати намагаються схилити священнослужителів до участі у передвиборній агітації.

Знаючи, якою авторитетною для людей є позиція священника, кандидати просять його замовити за них добре слово перед парафіянами, а ще краще — з проповідальниці закликати їх молитися за того чи іншого кандидата як за надійну людину. Високо цінуються фотографії з групою мирян, ще більше — зі священником, і найбільше — з якимось єпископом.

Такі дії не можуть викликати схвалення. На жаль, усе це межує з використанням церкви у своїх політичних цілях. Можна допустити, щоб підтримку в такій формі мав кандидат, який є справді віруючим, послідовно активним у церковній громаді членом, але і це не завжди є доречним.

Надзвичайно важливим чинником у недопущенні порушень виборчого законодавства є незалежна діяльність судів усіх рівнів.

Чинники успішної протидії корупції в судах та побудови незалежної судової влади вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Їхнє застосування можливе за наявності політичної волі в державі.

Необхідно зробити наступні кроки для вдосконалення судової гілки влади в Україні:

— забезпечити прозорість та відкритість діяльності судів. Зокрема, необхідно зробити вільним доступ до реєстру судових рішень, а також забезпечити прозорість у діяльності судів та вільний доступ громадськості до відкритих судових засідань;

— запровадити дієві механізми контролю за діяльністю судів. Зокрема, змінити підходи до формування і функціонування органів, уповноважених розглядати справи про дисциплінарну відповідальність суддів, та до самого дисциплінарного провадження. Органи, які приймають рішення про дисциплінарну відповідальність суддів, повинні мати ознаки незалежного і неупередженого суду;

— вдосконалити законодавство;

— запровадити моніторинг доходів суддів. Необхідно удосконалити процедуру декларування доходів і майна суддями та членами їхніх родин, для запобігання виникнення корупційних скандалів. Слід покласти на органи державної податкової служби контроль за достовірністю відомостей, що містяться в деклараціях про доходи та витрати, визначити механізм їх оцінки.

Ці кроки є механізмом по запобігання порушень, зокрема, і виборчого законодавства.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене вище, можна виокремити такі чинники, що мають визначальний вплив на використання адміністративного ресурсу:

— ефективний громадський контроль;

— чіткі законодавчі механізми, що регламентують можливі форми використання адміністративного ресурсу;

— незалежна судова влада.

Таким чином, адміністративний ресурс — це де-структивна політична технологія, за допомогою якої органи державної влади впливають на виборчий процес. У законодавстві України немає чіткого визначення поняття "адміністративний ресурс", а відповідальність передбачена лише за деякі його механізми (порушення під час агітації, перевищення службового становища).

Серед основних методів протидії адміністративному ресурсу можна виділити такі: розвиток незалежних ЗМІ, підняття рівня політичної культури громадян, законодавчі зміни, чітке формулювання в законодавстві понять, термінів, незалежність судової влади.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що постійний розвиток законодавства про вибори, розширення переліку діянь, які вважаються порушеннями виборчого законодавства, не супроводжується належними змінами до законів, якими встановлена відповідальність за його порушення. А це не тільки не сприяє виконанню та дотриманню відповідних норм виборчого законодавства, але і стимулює масові порушення у відповідній сфері під час виборчого процесу та протидіє розвитку демократичності виборчого процесу в Україні.

Спираючись на умови національного законодавства та соціокультурні особливості України, викладено основні напрями оптимізації механізмів державного управління по запобігання порушень виборчого законодавства. Запропоновано зміни до виборчого законодавства, адміністративно-організаційного механізму державного управління виборчим процесом, фінансування політичних партій та блоків, регулювання діяльності ЗМІ, які будуть сприяти рівноправності усіх суб'єктів виборчого процесу; прозорості фінансування виборчих кампаній, доступності інформації про виборчий процес, підвищенню правової культури виборців, що стане фактором протидії адміністративному ресурсу, та демократичності та чесності виборів.

## Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

2. Закон України "Про вибори народних депутатів України" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2012. — № 10—11. — Ст. 73.

3. Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 40. — Ст. 404.

4. Вестюк С. Корупція, визначення, причини появи, вплив на економіку / С. Вестюк // Економіка України. — 2001. — № 3. — С. 67—74.

5. Мельник М. Фактори корупції в Україні / М. Мельник // Право України. — 1999. — № 5. — С. 12—16.

6. Напрями вдосконалення виборчої системи України [Електронний ресурс] / Правовий тиждень: щотижнева інформаційно-правова газета. — 15.04.2008. — Вип. 16(89). — Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=360>

7. Тодика О. Проблема забезпечення законності виборчого процесу і політична корупція / О. Тодика // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 1(3). — С. 83—86.

8. Фетєску І.А. Адміністративні механізми державного управління електоральним процесом в Україні [Електронний ресурс] / І.А. Фетєску // Теоретичні та прикладні питання державотворення: зб. наук. праць ОРІДУ. — Вип. 1. — 2007. — Режим доступу: <http://www.library.oridu.odessa.ua/library.exe?site=local-host&a=p&p=about&c=12007&l=uk&w=windows-1251>  
*Стаття надійшла до редакції 17.05.2012 р.*