

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню співвідношення державного та громадського контролю за виборчим процесом в умовах розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави. Запропоновано практичні рекомендації щодо запровадження громадського контролю як ефективного інструменту проведення прозорого виборчого процесу.

Мета статті – розглянути співвідношення державного та громадського контролю за виборчим процесом в Україні та його вплив на формування та розвиток громадянського суспільства.

Методологічною основою дослідження стали загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання. Серед загальнонаукових методів використано метод філософської діалектики, який розкривається за допомогою методів аналізу і синтезу, сходження від простого до складного, від абстрактного до конкретного, моделювання, абстрагування, ідеалізації та формалізації.

Обґрунтовано, що, незважаючи на розширення обсягу можливостей впливу на подальшу долю країни шляхом вільного волевиявлення народу, значення та ефективність громадського контролю зіштовхується і з низкою перешкод. Наприклад, наявність недостатньо розвинутого громадянського суспільства, відсутність прописаного механізму реалізації громадського контролю, політична байдужість громадян, негативний вплив бюрократичних проявів – усе це і багато інших факторів у своїй сукупності здійснюють негативний вплив як на розвиток громадянського суспільства, так і на ефективну діяльність самого громадського контролю за виборчим процесом. Але досить значним недоліком на шляху його розвитку постає й відсутність наукових досліджень із цього питання.

У результаті дослідження з'ясовано, що через виборчі процедури вдається чи не найкраще збалансувати та узгоджувати інтереси політичних еліт, соціальних класів, груп усього суспільства, наблизити владу до потреб народу. Громадський сектор при цьому відіграє позитивну роль у процесах стабілізації та гармонізації взаємин у суспільстві та виборчого процесу зокрема. Громадський контроль як соціальне явище неможливий без формування сприятливого середовища для його повноцінного та ефективного функціонування, тобто без розвинутого громадянського суспільства.

У статті зроблено висновки, що контроль за виборами може бути ефективним лише тоді, коли він буде здійснюватися незалежним стороннім суб'єктом, у нашому випадку – громадянським суспільством стосовно органів державної влади та місцевого самоврядування, які безпосередньо залученні до забезпечення підготовки та проведення виборчого процесу. Багаторічний міжнародний та національний досвід наочно свідчить, що відсутність або низький рівень громадського контролю за проведенням виборчого процесу та надмірний державний контроль врешті-решт призводять до узурпації влади та фальсифікації результатів виборів.

Ключові слова: виборчий процес, громадський контроль, вибори, виборчі процедури, демократія, міжнародні виборчі стандарти, принципи демократичних виборів, громадянське суспільство.

Наталія Чудик,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету
orcid.org/0000-0003-0649-2715
Natali_ternopil@ukr.net

1. Вступ

Процес становлення України як демократичної, соціальної, правової держави триває. І на цьому шляху становлення громадського контролю посідає далеко не останнє місце, бо природа громадського контролю походить від взаємодії влади і суспільства, що позитивно впливає на формування та розвиток громадянського суспільства, тобто того суспільства, до якого ми прагнемо.

Громадський контроль виборчого процесу є серйозною рушійною силою для спонукання суспільства до активних дій, до подолання такого соціального явища, як «політична байдужість». Підвищення ефективності та об'єктивності громадського контролю поступово зможе повернути авторитет народу до влади, а влада, у свою чергу, буде вирішувати соціальні проблеми, а не проблеми політичних еліт. Недосконалість українського законодавства теж негативно впливає на розвиток громадського контролю, тому необхідно розробити спеціальний закон, який би дав змогу суб'єктам громадського контролю діяти в межах повноважень, які їм надані законодавством. Таким чином, розвиток українського громадянського суспільства неможливий без дієвого контролю держави з боку суспільства, а саме його нам досить часто і не вистачає

Мета статті – розглянути співвідношення державного та громадського контролю за виборчим процесом в Україні та його вплив на формування та розвиток громадянського суспільства.

Методологію дослідження становлять такі методи наукового пізнання, як системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, інтерпретації, дедукції, індукції, аналізу, синтезу та ін. Їх застосування дозволило вивчити положення нормативно-правових актів та наукові підходи вчених до адміністративно-правового регулювання громадського та державного контролю за виборчим процесом в Україні, виділити проблеми застосування, обґрунтувати співіснування двох видів контролю, розкрити типологію громадського контролю за виборчим процесом, сформулювати пропозиції з приводу удосконалення співвідношення державного та громадського контролю за виборчим процесом в Україні.

2. Зміст громадського контролю

У системі захисту виборчих прав адміністративними судами в Україні завжди виникає питання щодо співвідношення громадського та державного контролю. Дана проблема вже давно привертає увагу українських науковців. Зокрема, Т. Наливайко вважає, що «за співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний» (Наливайко, 2010). О. Пухкал у контексті співвідношення громадського та державного у здійсненні контролю висловлює думку, що «будь-які питання, пов'язані з функціонуванням державних структур, передусім тих, чия діяльність здатна впливати на права та інтереси громадян, повинні бути підконтрольні суспільству» (Пухкал, 2010). З. Гладун звертає увагу на відмінність державного та громадського контролю, зазначає, що «ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту. Таким чином, рішення громадських організацій за результатами перевірок мають рекомендаційний характер» (Гладун, 2005).

Без сумніву, встановлення державної монополії на здійснення контролю за виборчим процесом в особі органів державної влади та виключення з цього процесу громадянського суспільства є неприпустимим у сучасній демократичній та правовій державі. Прагнення влади повністю здійснювати контроль за порядком підготовки та проведення виборчого процесу переважно завжди переслідує одну ціль – це сфальсифікувати вибори на власну користь, щоб громадськість не могла впливати на перебіг виборів та не змогла виявити та оприлюднити численні порушення виборчого законодавства. Тому здійснення громадського контролю за виборчим процесом в Україні просто необхідно, оскільки державний контроль за виборами не може бути ефективним, враховуючи, що у представників влади завжди буде спокуса та можливість використати своє службове становище для того, щоб створити собі максимально комфортні умови для перемоги та унеможливити своїх політичних опонентів.

В. Нестерович підкреслює, що «байдужість суспільства до проведення виборів та їх результатів, низька явка виборців на виборчі дільниці у день голосування, недостатній громадський контроль за підготовкою та проведенням виборів створюють вкрай сприятливі умови для підкупу виборців, використання брудних виборчих технологій та загалом фальсифікації результатів виборів» (Нестерович, 2017).

У контексті здійснення громадського контролю за виборчим процесом, незалежного від держави, слушною є думка Ф. фон Гаєка, який у ході здійснення загального аналізу державного контролю прийшов до висновків, що доволі часто за такого контролю може мати місце порушення прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, Ф. фон Гаєк підкреслює, що «ми можемо довіряти тому, що держава у своїй діяльності спрямовується виключно суспільною

згодою, лише остільки, оскільки ця згода існує. Коли держава починає здійснювати прямий контроль в тій галузі, в якій не було досягнуто суспільної угоди, це призводить до придушення індивідуальних свобод» (Гаєк, 2005).

Тому здійснення громадського контролю за виборчим процесом є важливим урівноважуючим чинником відповідного державного контролю. Тому що даний контроль, з одного боку, стримує контрольно-наглядові органи від вчинення дій на користь певних політичних партій та кандидатів, які беруть участь у виборчому процесі, а з іншого боку, є стимулом, щоб такі органи більш сумлінно виконували свої повноваження щодо протидії та запобігання вчинення різного роду порушень, зловживань службовим становищем, які мають місце під час проведення та підготовки виборів.

Важливість проведення громадського контролю за виборчим процесом порівняно з відповідним державним контролем проявляється в тому, що під громадський контроль підпадають відповідні суб'єкти виборчого процесу, а саме державні органи та посадові особи, на які відповідно до чинного законодавства покладено обов'язок забезпечення проведення демократичних, вільних та чесних виборів. Ф. фон Гаєка вказує, що «стосовно виборів об'єктом громадського контролю виступає діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, системи виборчих комісій, кандидатів і виборчих об'єднань, інших учасників виборчого процесу, яка пов'язана з підготовкою і проведенням виборів, підбиттям підсумків голосування» (Гаєк, 2005).

Звертаємо увагу, що об'єктом громадського контролю за виборчим процесом є не лише органи публічної влади, на які покладено обов'язок забезпечити підготовку та проведення демократичних, вільних та справедливих виборів; діяльність засобів масової інформації, соціологічних служб, громадських організацій, кандидатів та політичних партій також є обов'язковою невід'ємною частиною громадського контролю за виборчим процесом. Проведення даного виду контролю передусім спрямоване на те, щоб зазначені вище суб'єкти під час підготовки та проведення виборчого процесу, зловживаючи своїм службовим становищем, не використовували різного роду протиправних та маніпулятивних дій для перешкоджання виборцям в демократичний спосіб вільно здійснювати своє волевиявлення на виборах (Теремецький, Дем'янчук, 2017).

Тому забезпечення здійснення громадського контролю за виборчим процесом сприяє розбудові політичного плюралізму в державі, де лідерство в політичних партіях здобувається на основі високих морально-ділових якостей, а не за допомогою партійних кулуарних домовленостей та фаворитизму. Відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1549 «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» 2007 року з цього приводу слушно вказується, що «відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективними інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни» (Резолюція, 2007).

3. Типологія громадського контролю за виборчим процесом

Громадський контроль за виборчим процесом є багатоаспектною, динамічною та різноплановою діяльністю, що потребує класифікації та систематизації на підставі різних критеріїв. Зростання впливу громадських організацій на проведення виборчого процесу породжує урізноманітнення форм, заходів і методів, що використовуються ними у своїй повсякденній практиці.

У сучасній адміністративно-правовій практиці громадський контроль за виборчим процесом слід класифікувати за такими критеріям.

За видом виборів: а) громадський контроль за виборчим процесом президента держави. Вибори президента в більшості країн, зокрема й в Україні, є головними виборами в державі, це засвідчує результати явки виборців. У результаті чого увага суспільства, міжнародної громадськості до виборів президента посилена, і це впливає на різноманіття форм громадського контролю; б) громадський контроль за парламентськими виборами. Істотний вплив на зміст і форми громадського контролю має вид виборчої системи, який буде застосовано в процесі проведення парламентських виборів, форми громадського контролю в одномандатних виборчих округах та в загальнодержавному багатомандатному окрузі суттєво різняться; в) громадський контроль під час проведення місцевих виборів. Особливість громадського контролю полягає у значній кількості виборних посад, щодо яких проводиться виборчий процес.

За часом здійснення: а) передвиборчий – здійснення громадського контролю відбувається до офіційного початку виборчого процесу, він пов'язаний із питаннями внесення змін до виборчого законодавства, а також здійснення інших дій суб'єктами, які мають відношення до проведення виборчого процесу; б) виборчий – контроль здійснюють безпосередньо під час виборчого. Громадський контроль під час виборчого процесу має бути інституціалізованим та проводиться відповідно до виборчого законодавства; в) поствиборчий – громадський контроль проводиться після офіційного завершення виборчого процесу, спрямований на захист результату волевиявлення виборців, забезпечення формування виборного органу відповідно до волевиявлення виборців та передвиборчих програм кандидатів і політичних партій.

За рівнем здійснення: а) міжнародний – громадський контроль за виборчим процесом здійснюється на міжнародному рівні відповідно до загальновізначених міжнародних стандартів проведення виборів. В умовах глобалізації та розвитку інформаційно-телекомунікаційних мереж вплив міжнародного рівня громадського контролю за виборчим процесом постійно зростає, унаслідок чого проведення виборів виходить за межі виключно національних кордонів; б) національний – громадський контроль за виборчим процесом здійснюють загальнонаціональні різноманітні громадські об'єднання на національному рівні; в) регіональний – контроль за виборами здійснюють на регіональному рівні. В унітарній державі даний вид контролю менш помітний, ніж у федеративних державах, тому доволі часто співставляється з місцевим рівнем

громадського контролю. В Україні регіональний рівень виборів не виділено в самостійний вид виборів; г) місцевий – громадський контроль, найбільше наближений вид контролю до громадян, в результаті чого він переважно має неформальний характер. Усі виборці здебільшого знають кандидатів та їхні ділові й моральні якості, а також один одного.

За підставами проведення виборчого процесу: а) громадський контроль за черговими виборами. Проводяться відповідно до встановлених у законодавстві строків у зв'язку із закінченням строку повноважень виборного органу або посадової особи. Особливістю громадського контролю є те, що здебільшого завчасно планує громадськість, тому що дата чергових виборів є відомою, а також він є найдовшим за часом, оскільки підготовчі дії до виборчого процесу є найтривалішими; б) громадський контроль за позачерговими виборами. Проводиться у зв'язку з достроковим припиненням повноважень виборного органу або особи. Даний вид контролю є менш спланованим та обмеженим у часі; в) громадський контроль за повторними виборами. Повторні вибори майже завжди є дискусійними для громадськості, вимагають ретельного проведення, щоб унеможливити будь-які зловживання, порушення та маніпуляції; г) громадський контроль за частковими виборами. Особливістю є те, що громадськість стежить за виборчим процесом не всього представницького органу, а лише його частини. Досвід проведення проміжних виборів в Україні засвідчив, що під час них відбувається значно більше порушень, ніж під час проведення інших видів виборів.

За адміністративно-правовими формами: а) направлення індивідуальних і колективних звернень громадян до органів публічної влади; б) участь громадськості в розробленні й удосконаленні виборчого законодавства; в) проведення мирних зібрань громадян; г) висвітлення в соціальних мережах та засобах масової інформації процесу підготовки й проведення виборчого процесу; д) здійснення офіційного спостереження за виборами; е) проведення різноманітних опитувань громадської думки; є) проведення паралельного підрахунку голосів під час виборчого процесу.

За обсягом: а) повний – громадський контроль здійснюють під час всього виборчого процесу, одразу після початку підготовки до початку роботи виборного органу. Даний вид контролю є доволі ресурсомістким і витратним, тому його здійснюють лише обмежене коло суб'єктів, які мають необхідні засоби; б) частковий – громадський контроль здійснюють лише щодо певного етапу виборчого процесу. Переважно частковий громадський контроль полягає у здійсненні офіційного спостереження за перебігом голосування виборців у день голосування та підрахунку голосів виборців.

4. Висновки

Співвідношення державного та громадського контролю за виборчим процесом в Україні має вагомe значення для розбудови правової, демократичної

держави та громадянського суспільства. Для застосування дійсно реального та дієвого громадського контролю за виборчим процесом потрібно:

– вирішити проблему зловживання адміністративним ресурсом під час виборчого процесу шляхом внесення відповідних змін до законодавства, включно із заборonoю діяльності посадових осіб, що створюють нечесну політичну перевагу для певної партії;

– оцінити ефективність контролю за фінансуванням виборчих кампаній територіальними виборчими комісіями та надати можливість запровадження більш інституціоізованого підходу до контролю, а саме громадського, за фінансуванням виборчих кампаній;

– запропонувати Кабінету Міністрів України розробити та реалізувати план реагування на тривалі дезінформаційні загрози;

– компанії соціальних медіа та месенджерів повинні забезпечити або збільшити свою присутність в Україні до та під час виборчого процесу, аби гарантувати швидке реагування на скарги від зацікавлених суб'єктів;

– міжнародні та українські організації мають забезпечувати достатнє фінансування підтримки незалежних ЗМІ, які є реальною альтернативою ЗМІ, що належать олігархам.

Список використаних джерел:

1. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2010. 18 с.
2. Пухкал О.Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 14. С. 56–58.
3. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.
4. Нестерович В.Ф. Виборче право України : підручник. Київ : Ліра-К, 2017. 504 с.
5. Хайек Фридрих Август фон. Дорога к рабству / пер. с англ. Харьков : Новое издательство, 2005. 264 с.
6. Теремецький В.І., Дем'янчук В.А. Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2017. № 4. С. 87–93.
7. Про функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1549 від 19 квітня 2007 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_760/conv (дата звернення: 25.12.2020).

References:

1. Nalyvaiko T.V. (2010). Hromadskyi kontrol v Ukraini yak instytut hromadianskoho suspilstva: teoretyko-pravovyi aspekt [Public control in Ukraine as an institution of civil society: theoretical and legal aspect]. (Doctor's thesis). Lviv [in Ukrainian].
2. Pukhal O.H. (2010). Hromadskyi kontrol yak vazhlyvyi chynnyk demokratyzatsii ta efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia [Public control as an important factor in democratization and efficiency of public administration]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, No. 14. Pp. 56–58. [in Ukrainian].

3. Hladun Z.S. (2005). Derzhavna polityka okhorony zdorovia v Ukraini (administratyvno-pravovi problemy formuvannia i realizatsii) [State health policy in Ukraine (administrative and legal problems of formation and implementation)]. Monohrafiia. Ternopil : Ekonomichna dumka, 2005. 460 s.
4. Nesterovych V.F. (2017). Vyborche pravo Ukrainy [Suffrage in Ukraine]. Pidruchnyk. Kyiv : Lira-K, p.504. [in Ukrainian].
5. Khayyek F.A. (2005). Doroga k rabstvu / per. s angl. [The road to slavery] Kharkiv, p. 264.
6. Teremetskyi V.I., Demianchuk V.A. (2017). Mizhnarodnyi dosvid realizatsii antykoruptsiinoi polityky. [International experience in implementing anti-corruption policy]. Pravo i bezpeka. No. 4. pp. 87–93. [in Ukrainian].
7. Pro funktsionuvannia demokratychnykh instytutsii v Ukraini: Rezoliutsiia Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy dated from April 19, 2007, No. 1549. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_760/conv (access date: December 25, 2020).

RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND PUBLIC CONTROL OF THE ELECTION PROCESS IN UKRAINE

Natalia Chudyk,

*Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Constitutional,
Administrative and Financial Law
Faculty of Law Ternopil National Economic University*

orcid.org/0000-0003-0649-2715

natali_ternopil@ukr.net

During the years of independence, Ukraine has undergone certain processes that have led to changes in the relationship between government and society. These changes were not always positive. State power had a high level of authority in the eyes of the Ukrainian people. The majority of the population does not believe in the objectivity of the results of the people's will, which, in fact, stimulates interest and shows the importance of public control over the election process.

The purpose of the article – is to study the correlation of the state and public control over the suffrage of Ukraine and its influence on the formation and development of civil society.

The methodological basis of the study were general scientific and special legal methods of cognition. Among the general scientific methods used is the method of philosophical dialectics, which is revealed through the methods of analysis and synthesis, ascent from simple to complex, from abstract to concrete, modeling, abstraction, idealization and formalization.

Despite the expansion of opportunities to influence the future of the country through the free will of the people, the importance and effectiveness of public control faces a number of obstacles. For example, the presence of underdeveloped civil society, the lack of a prescribed mechanism for public control, political indifference of citizens, the negative impact of bureaucratic manifestations – all this and many other factors together have a negative impact on the development of civil society and effective control for the election process. But a rather significant shortcoming in the way of its development is the lack of scientific research on this issue.

As a result of the research, it was found that through election procedures it is possible to best balance and reconcile the interests of political elites, social classes, groups of the whole society, to bring the government closer to the needs of the people. The public sector plays a positive role in

the processes of stabilization and harmonization of relations in society and the electoral process in particular. Public control as a social phenomenon is impossible without the formation of a favorable environment for its full and effective functioning, ie without a developed civil society. The article concludes that election control can be effective only when it is carried out by an independent third party, in our case – civil society in relation to public authorities and local governments, which are directly involved in ensuring the preparation and conduct of the election process. Many years of international and national experience clearly show that the lack or low level of public control over the electoral process and excessive state control ultimately lead to usurpation of power and falsification of election results.

Key words: electoral process, public control, elections, election procedures, democracy, international election standards, principles of democratic elections, civil society.