



УДК: 324-047.64 (474):324 (4)

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-3\(45\)-334-347](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-3(45)-334-347)

Остапечь Юрій Олександрович доктор політичних наук, професор, декан факультету суспільних наук, ДВНЗ «Ужгородський національний університет», вулиця Університетська, 14, Ужгород, 88000, тел.: (050) 205-76-18, <https://orcid.org/0000-0003-4955-9676>

Панькович Віталій Володимирович аспірант 1-го року навчання спеціальності «Публічне управління та адміністрування» кафедри політології і державного управління, ДВНЗ «Ужгородський національний університет», вулиця Університетська, 14, Ужгород, 88000, тел.: (098) 178-38-06, <https://orcid.org/0009-0009-2198-3241>

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ: ХАРАКТЕРИСТИКА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОНТЕКСТІ

Анотація. Охарактеризовано вітчизняний досвід управління виборчими процесами у європейському контексті. Зазначено, що розрізняють три моделі адміністрування виборів: 1) незалежна модель; 2) урядова модель; 3) змішана модель. В Україні впроваджена незалежна модель адміністрування виборчих процесів, сутність якої полягає у створенні спеціального незалежного органу для організації виборчих кампаній. Таким органом в Україні є Центральна виборча комісія.

Вказано, що управління виборчими процесами України здійснюються у відповідності до європейських виборчих стандартів. Виокремлено три рівні європейських виборчих стандартів: 1) універсальні, міжнародні нормативно-правові акти (базовий рівень, застосовуються для 193 країн-членів ООН); 2) європейські виборчі стандарти (регіональний рівень, застосовуються для 57 країн-членів Організації з безпеки і співробітництва в Європі); 3) європейські виборчі стандарти (субрегіональний рівень, застосовуються для 27 країн-членів Європейського Союзу). Становлять вимоги, що діють виключно в межах Європейського Союзу, насамперед, щодо виборів до Європейського парламенту.

Підкреслено, що нормативно-правову основу управління виборчими процесами в Україні утворюють: Конституція 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.), а також «Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки».

Зроблено висновок, що законодавча база щодо управління виборчими процесами в Україні ще не набула узгодженості та не відповідає світовим вимогам до організації демократичних виборів, про що свідчать висновки іноземних спостерігачів, які працювали в Україні під час останніх парламентських (2019 р.) та місцевих (2020 р.) виборів. А також констатовано, що українська модель управління виборчими процесами має низку недоліків і повинна бути відкорегована у відповідності до європейських стандартів організації і проведення виборчих кампаній.

Ключові слова: Європейський Союз, Україна, виборча кампанія, парламентські вибори, місцеві вибори, організація управління виборчим процесом, орган адміністрування виборами, моделі адміністрування виборів, міжнародні виборчі стандарти, Центральна виборча комісія.

Ostapets Yury Oleksandrovyh Doctor of Political Sciences, Professor, Dean of Social Sciences Faculty, State University «Uzhhorod National University», Universytetska St., 14, Uzhhorod, 88000, tel.: (050)205-76-18, <https://orcid.org/0000-0003-4955-9676>

Pankovych Vitalii Volodymyrovych postgraduate student of the 1st year of study of the specialty "Public management and administration" of the department of political science and public administration, State University «Uzhhorod National University», Universytetska St., 14, Uzhhorod, 88000, tel.: (098)178-38-06, <https://orcid.org/0009-0009-2198-3241>

ORGANIZATION OF ELECTION PROCESSES MANAGEMENT IN UKRAINE: CHARACTERISTICS OF DOMESTIC EXPERIENCE IN THE EUROPEAN CONTEXT

Abstract. The domestic experience of election processes management in the European context is characterized. It is noted that three models of election administration are distinguished: 1) independent model; 2) government model; 3) mixed model. The independent model of election processes administration is implemented in Ukraine, the essence of which is the establishing of a special independent body for the election campaigns organization. It is the Central Election Commission of Ukraine.

It is indicated that the election processes management in Ukraine is carried out in accordance with European election standards. Three levels of European election standards are distinguished: 1) universal, international legal acts (basic



level, applied to 193 UN member states); 2) European election standards (regional level, applied to 57 member countries of the Organization for Security and Cooperation in Europe); 3) European election standards (subregional level, applied to 27 member states of the European Union). These are requirements applied exclusively within the European Union, primarily in relation to elections to the European Parliament.

It is emphasized that the regulatory and legal basis for managing election processes in Ukraine is formed by: the Constitution of Ukraine, the Election Code of Ukraine (2019), the Law of Ukraine "On the Central Election Commission" (1997), the Law of Ukraine "On the State Register of Voters" (2007), the Law of Ukraine "On the All-Ukrainian Referendum" (2021), "Strategic Plan of the Central Election Commission for 2020-2025".

It is concluded that the legislative framework for the election processes management in Ukraine has not yet become coherent and does not meet the global requirements for the organization of democratic elections, as evidenced by the conclusions of foreign observers who worked in Ukraine during the latest parliamentary (2019) and local (2020) elections.

It is also established that the Ukrainian model of election process management has a number of shortcomings and is to be adjusted in accordance with European standards for the organization and conduct of election campaigns.

Keywords: European Union, Ukraine, election campaign, parliamentary elections, local elections, organization of election process management, election administration body, election administration models, international election standards, Central Election Commission.

Постановка проблеми. 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. Так парламентські вибори в Україні 1998, 2002, 2012, 2014 та 2019 рр. відбулися за змішаною системою, але кожний закон з певними модифікаціями, які вводилися на користь зацікавлених владних угруповань. В той же час парламентські вибори 2006 та 2007 рр. відбулися за пропорційною системою. Наприклад, у законі, який встановлював виборчу систему для проведення парламентських виборів 2012 р. були введені такі новели (підняття виборчого бар'єру до 5 %, заборона брати участь у виборах партійним блоком), які вигідні великим партіям, якими на той час були Партія регіонів та ВО «Батьківщина».



Така практика негативно впливає на управління виборчим процесом, консолідацію/інституціалізацію партійної системи, електоральну поведінку громадян (перш за все продукує абсентеїзм, недовіру до влади та безвідповідальний вибір).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації управління виборчими процесами в Україні та імплементації європейських виборчих стандартів у вітчизняну електоральну практику частково досліджена у наукових доробках О. Богашова, В. Когутяка, А. Колодій, В. Нестеровича, В. Погорілка, С. Серьогіної, В. Чижмаря та Н. Чудик. В той же час низка проблем, пов'язаних зі стандартизацією українського виборчого законодавства, адмініструванням виборчих процесів потребують подальших ґрунтовних досліджень.

Мета статті – охарактеризувати особливості управління виборчими процесами в Україні у контексті європейського досвіду адміністрування виборів.

Виклад основного матеріалу. Українські науковці пропонують розглядати виборчий процес як «урегульований законом порядок організації та проведення виборів, діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямовану на формування конституційного якісного і кількісного складу органів державної влади та місцевого самоврядування» [1, с. 47–49].

Виборчий процес включає низку етапів (процедур), кожна з яких чітко регламентується законодавством та регулюється відповідними органами публічного управління. До основних процедур виборчого процесу (виборчої кампанії) можна віднести такі: 1) призначення дати виборів; 2) утворення виборчих округів та виборчих дільниць; 3) формування виборчих комісій; 4) складання списку виборців; 5) висування та реєстрація кандидатів; 6) передвиборна пропаганда і агітація; 7) голосування; 8) підрахунок голосів та визначення результатів. Кожний з вказаних етапів повинен мати чітке адміністрування.

Для розкриття сутності поняття «державне управління виборчим процесом» слід визначитись з сутністю самого терміну «державне управління». Так, Н. Нижник та О. Машков трактують державне управління, як «підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну організацію життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку [2, с. 9]. В той же час А. Колодій сутність державного управління трактує дещо нетрадиційно – як «урядування» (розроблення політики), до якого залучено не лише гілки влади, але й інші неполітичні суб'єкти (громадські об'єднання та бізнес), а діяльність управлінського апарату (реалізація політики) розглядає як процес «публічного адміністрування» [3, с. 15–17].



Отже, виходячи з сутності державного управління під поняттям «управління виборчим процесом» слід розуміти «комплекс чітких та послідовних управлінських дій, передбачених чинним законодавством та необхідних для підготовки й проведення відкритих і прозорих виборів, що здійснюється органами управління виборчим процесом за сприяння чи участі інших органів влади та представників громадянського суспільства» [4, с. 115].

Складність адміністрування виборів та необхідні для цього фахові навички вимагають існування спеціальних органів відповідальних за проведення виборів. «Такі органи, – зазначено в посібнику «Дизайн системи адміністрування виборів», – різняться за структурою, складом і назвами. Серед можливих назв можуть бути: Виборча комісія, Департамент з питань виборів, Рада з питань виборів, Відділ з виборчих питань або Виборчий комітет. Сам термін «орган адміністрування виборів» (ОАВ) виник для позначення органу чи органів, які незалежно від їхньої організаційної структури відповідають за адміністрування виборів» [5, с. 5].

Орган адміністрування виборів / орган управління виборчим процесом (ОУВП) – це «інституція чи орган, єдиним призначенням якого в рамках покладеної на нього законодавством відповідальності є забезпечення виконання всіх або частини завдань, пов'язаних з проведенням виборів та здійсненням інших форм прямої демократії (наприклад, проведенням референдумів, реалізацією громадських ініціатив, відкликанням голосів тощо). Основними такими завданнями є: а) визначення кола тих, хто має право голосу; б) прийом та перевірка документів, пов'язаних із реєстрацією учасників виборчого процесу (політичних партій та/або кандидатів); в) проведення голосування; г) проведення підрахунку голосів; д) встановлення підсумків голосування і результатів виборів» [5, с. 5].

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. Цей орган є інституційно незалежним і автономним від виконавчої гілки влади – тобто його члени не є представниками виконавчої гілки влади. Діючи в рамках незалежної моделі, ОАВ має власний бюджет, яким він може самостійно розпоряджатись, не звітуючи при цьому жодному міністерству чи іншому центральному органу виконавчої влади. Він може бути підзвітним органам законодавчої, судової влади або ж главі держави. У цій моделі ОАВ можуть мати різні ступені фінансової автономії та підзвітності, а також різні рівні відповідальності за свою діяльність. Наприклад, Канада, Естонія, Польща» [5, с. 6]. Урядова модель характеризується тим, що вибори організовує і проводить виконавча гілка влади (можливо через міністерства, або органи



місцевої влади). Їх бюджет є складовою частиною бюджету міністерства та/або відповідних місцевих органів влади. Наприклад, Швеція, Швейцарія, США, Велика Британія. Змішана модель виборів поєднує в собі характеристики чистих моделей і має подвійну структуру: «(1) ОАВ, який відповідає за формування політики у сфері виборів, контроль чи нагляд, і є незалежним від виконавчої гілки влади (як ОАВ у незалежній моделі) і (2) ОАВ, який забезпечує реалізацію політики, та входить до структури державного органу та/або місцевого органу влади (як ОАВ в урядовій моделі). В рамках змішаної моделі вибори організовує урядовий ОАВ, а незалежний ОАВ здійснює контроль за його діяльністю. Наприклад, Франція, Іспанія» [5, с. 8].

Дослідження Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (МІДСВ) проведене в 2014 р. у 217 країнах і територіях усього світу засвідчують, «що у 63 % країн та територій використовується незалежна модель, у 23 % – урядова модель, у 12 % – змішана модель. У 2 % держав вибори на загальнонаціональному рівні не проводяться [5, с. 8]. Серед 27 країн Європейського Союзу 12 мають урядову модель ОАВ, 9 – незалежну, 6 – змішану.

«У країнах з усталеними демократичними традиціями («старі» демократії), – підкреслюється в книзі «Вибори в Європейському Союзі», – адміністрування виборчого процесу здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У більшості цих країн функції вищого органу адміністрування загальнодержавних та в окремих випадках місцевих виборів покладено на Міністерство внутрішніх справ або утворений ним орган (Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Італія, Кіпр, Люксембург, Німеччина, Франція) чи інший центральний орган виконавчої влади (Міністерство з питань навколишнього природного середовища, спадщини та місцевого самоврядування в Ірландії, Міністерство юстиції у Фінляндії, Центральний орган з виборів у Швеції, Виборча Рада в Нідерландах)» [6, с. 99]. І, навпаки, у країнах Центральної Європи, які є членами Європейського Союзу (у 8 з 11) запроваджена незалежна модель адміністрування виборчих процесів.

Формування незалежних виборчих комісій здійснюється переважно законодавчими органами відповідних країн, хоча на цей процес може здійснювати вплив глава держави (напівпрезидентські республіки), судова гілка влади (Естонія) та політичні партії (більшість країн). «Така практика ОАВ була запроваджена тому, що формування органів управління виборчим процесом відбувалось у часи суспільних трансформацій, коли рівень довіри до органів виконавчої влади був невисоким, а домінуючі політичні партії (провладні й опозиційні) намагалися закріпити за собою максимум впливу на формування різних органів управління» [6, с. 99]. У подальшому міжнародні інституції (ОБСЄ, Венеціанська комісія) у своїх доповідях і рекомендаціях обґрунтували необхідність існування незалежних ОАВ у країнах цих груп.



Практично в усіх державах ЄС на законодавчому рівні закріплено механізми, спрямовані на забезпечення незалежності, неупередженості та стабільності роботи виборчих комісій. Серед них: «а) забезпечення представництва партій та інших суб'єктів виборчого процесу у складі виборчих комісій (цей механізм особливо поширений в країнах Східної Європи); б) забезпечення представництва суб'єктів виборчого процесу під час роботи виборчих комісій (цей механізм застосовується практично в усіх країнах); в) включення до складу виборчих комісій заступників членів комісій, які виконують повноваження членів комісій під час їхньої відсутності» [6, с. 123].

Управління виборчими процесами здійснюються у відповідності до європейських виборчих стандартів. В. Чижмарь під «міжнародними виборчими стандартами розуміє – закріплені у міжнародних актах, текстуально уніфіковані й функціонально універсальні (в т. ч. на регіональному рівні для певних міжнародних об'єднань держав) принципи та норми, які вироблені світовою спільнотою виходячи з практики розвинутих демократичних країн та вимог сучасного демократичного розвитку світової спільноти, що фіксують нормативно-ціннісний орієнтир (мінімально необхідну або бажану міру) поведінки держави, її органів, суб'єктів виборчого процесу щодо формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, які виступають у вигляді зобов'язань держави, узятих нею в рамках міжнародних угод щодо забезпечення здійснення народовладдя в країні та передбачають за їх порушення санкції юридичного чи політичного характеру» [7, с. 197].

С. Серьогіна виокремлює три рівні європейських виборчих стандартів:

«1) універсальні, міжнародні нормативно-правові акти (базовий рівень)» [8, с. 39]. До універсальних виборчих стандартів відносять: а) Загальну декларацію прав людини, яка проголошена резолюцією ООН 10 грудня 1948 року; б) Міжнародну конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (25 грудня 1965 року); в) Конвенцію про політичні права жінок (прийнята у грудні 1952 р., а набула чинності 7 липня 1954 р.); г) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, який був ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р.; д) Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів (Рада Міжпарламентського Союзу, 1994 р.); Загальну декларація про демократію (Рада Міжпарламентського Союзу, 1997 р.) та інші нормативно-правові акти.

«2) європейські виборчі стандарти (регіональний рівень). «Найбільш розгорнуті і детально опрацьовані європейські стандарти виборів викладені в документах, прийнятих Народою з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ) на Конференції з людського виміру, що проходила в три етапи: у Парижі 1989 р., в Копенгагені в 1990 р. та в Москві 1991 р.» [8, с. 40]. До регіонального рівня міжнародних стандартів з виборчого права також



відносять: Європейську конвенцію з прав людини, яка складається з низки Протоколів, ухвалених у різні роки, починаючи з 1952 р.; 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; низку резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про кодекс належної практики у виборчих питаннях» (№ 1264, 2001 р.), «Про обмеження на діяльність політичних партій у державах-членах Ради Європи» (№ 1308, 2002 р.), «Про звіт рекомендованих норм при проведенні виборів» (№№ 1320 та 1595, 2003 рік); Рекомендації Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) / Бюро з демократичних інститутів і прав людини «Щодо аналізу законодавчої бази виборів» (2001р.), а також «Розв'язання виборчих спорів в зоні ОБСЄ: до стандартної системи моніторингу виборчих спорів» (2000 р.).

«3) європейські виборчі стандарти (субрегіональний рівень) становлять вимоги, що діють виключно в межах Європейського Союзу, насамперед, щодо виборів до Європейського парламенту» [8, с. 42].

Характеристику різних рівнів європейських стандартів з виборчого права подано в таблиці 1.

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 [5; 6; 8]



Головним керуючим органом виборчого процесу в Україні є Центральна виборча комісія (ЦВК), якій підпорядковані окружні виборчі комісії та дільничні виборчі комісії. Окрім них, участь у адмініструванні виборчого процесу приймають: Кабінет міністрів України; Міністерство фінансів України; Державне казначейство України; Національний банк України; Національне агенство з питань запобігання корупції, органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; Міністерство закордонних справ; Міністерство оборони України; Міністерство юстиції України; Державна податкова адміністрація; Міністерство внутрішніх справ, архівні установи, суди та органи прокуратури.

Таким чином, до органів управління виборчим процесом відносимо суб'єктів його забезпечення, які наділені владними повноваженнями і суб'єктів, які не мають таких повноважень. До перших відносимо: «1) суб'єктів адміністрування виборчого процесу (виборчі комісії); 2) суб'єктів нагляду за виборчим процесом (Національна рада з питань телебачення та радіомовлення); 3) суб'єктів охорони виборчого процесу (Національна поліція України) 4) суб'єктів відновлення стану системи виборчого процесу (адміністративні суди); 5) суб'єктів організаційного забезпечення (інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що надають приміщення для проведення виборів, здійснюють фінансове забезпечення виборів тощо). Суб'єктів, не наділених владними повноваженнями варто поділяти на: 1) суб'єктів інформаційного забезпечення виборчого процесу (засоби масової інформації, громадські організації); 2) суб'єктів публічного контролю (офіційні спостерігачі, уповноважені представники партій та довірені особи кандидатів, виборці)» [9, с. 142–143].

Отже, крім ОУВП важливе значення в управлінні виборчим процесом відіграють органи публічної влади. Організаційно-правові засади забезпечення виборчого процесу в Україні включають діяльність органів публічної влади на всіх етапах виборів. На передвиборчому етапі визначається загальна концепція, приймаються нормативні акти, створюються рівні умови для всіх учасників. Під час проведення виборів органи публічної влади безпосередньо забезпечують проведення виборів, організацію нагляду за дотриманням норм, визначення результатів виборів. Вже після виборів органи публічної влади вирішують спори (зокрема, в судовому порядку).

Зазначимо, що вагоме значення для адміністрування виборчого процесу має також громадський контроль за проведенням виборів. 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 підкupu виборців, використання брудних виборчих технологій та загалом фальсифікації результатів виборів» [10, с. 420]. У цьому контексті потребує розробки спеціальний закон який би уможливив дієвий громадський контроль за виборчим процесом.

Важливим для організації виборчого процесу є забезпечення від втручання адміністративного ресурсу, на що мають бути направлені зусилля як спеціальних органів управління виборчим процесом, так і органів публічної влади. Перш за все йдеться про такі типи адміністративного ресурсу: 1) інституційний (використання кадрових ресурсів та матеріально-технічних засобів у інтересах окремих партій чи політиків, за відсутності рівного доступу до них усіх інших політичних акторів); 2) бюджетний (використання бюджетних коштів та засобів на користь окремих партій чи політиків (пряма роздача виборцям державних грошових ресурсів, товарів чи послуг; спонтанні бюджетні виплати під час або незадовго до виборчої кампанії тощо); 3) силовий (використання правоохоронних та інших органів, що мають повноваження здійснювати примус (поліція, прокуратура, СБУ, митниця, податкова) в інтересах одних політиків чи партій або з метою тиску на інших (кримінальне переслідування чи адміністративне покарання політиків (потенційних чи фактичних кандидатів); 4) регуляторний (ухвалення органами державної влади, місцевого самоврядування і підконтрольними їм структурами управлінських рішень в інтересах окремих політиків чи партій); 5) медійний (використання підконтрольних органам державної влади і місцевого самоврядування ЗМІ в інтересах конкретних партій чи політиків).

До головних нормативних документів, які забезпечують функціонування ОУВП в Україні, відносимо: 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.). До засадничих документів з організації виборчого процесу слід також віднести «Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки», який був вперше затверджений Постановою ЦВК 11 червня 2020 р. До прийняття Виборчого кодексу України у грудні 2019 р. організація виборів Верховної Ради України, президента, місцевих органів влади обумовлювалась окремими виборчими законами.

Зазначимо, що ефективність управління виборчим процесом у повній мірі залежить від якості нормативно-правової бази, яка перш за все повинна будуватись у відповідності до міжнародних стандартів, а, по-друге, максимально сприяти вільному волевиявленню громадян. У відповідності до цих вимог, ми можемо окреслити основні напрямки вдосконалення нормативно-правової бази управління виборчим процесом, незважаючи на те, що вибори відповідно до Виборчого кодексу України відбулися лише один раз у 2020 р. до місцевих органів влади.



Таким чином, Верховною Радою України черговий раз напередодні місцевих виборів (16.07.2020 р.) ухвалені зміни до Виборчого кодексу України за півтора місяця до початку виборчого процесу. «Такі інновації, – зазначають вітчизняні експерти, – призвели до того, що чимало виборців, місцевих організацій партій та майбутніх членів виборчих комісій не змогли завчасно розібратися в оновленому виборчому законодавстві. А особи, які планували взяти участь у виборах як кандидати-самовисуванці, були змушені відмовлятися від цього, або в терміновому порядку шукати місцеві організації партій, які б зголосилися включити їх у свої партійні списки» [11, с. 12]. 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» [12].

Виборчий кодекс України не містить чіткого регулювання проведення передвиборчої агітації в мережі «Інтернет» та соціальних мережах. Нині застосування мережових / цифрових технологій у виборчій кампанії потребують окремого законодавчого регулювання (фейкові новини, банерна реклама, таргетування тощо). Залишилася поза увагою законодавця і прихована реклама (непряма агітація), яку розповсюджують через соціальну рекламу, телевізійні ток-шоу, телесеріали (наприклад «Слуга народу») та інше.

Суттєвою проблемою нової виборчої системи, яка в перспективі буде застосована і на парламентських виборах є запровадження так званих «напіввідкритих» партійних списків, коли виборець віддає голос за партійний список в цілому і за певних кандидатів у ньому. Ще складнішим став процес встановлення результатів голосування [13]. «Це призвело до значної затримки із підбиттям підсумків голосування. Виходячи з даних, розміщених на офіційному інтернет-сайті Центральної виборчої комісії, через два тижні з дня голосування було офіційно встановлене обрання лише 40 % персонального складу депутатського корпусу місцевих рад, при цьому не було інформації про жодного обраного депутата будь-якої обласної ради або Київської міської ради» [11, с. 13]. А як засвідчує електоральна практика складний і тривалий процес підрахунку голосів виборців призводить до втрати довіри до ОАВ.

У Виборчому кодексі не вказана верхня межа витрат кандидатів на передвиборчі кампанії до місцевих органів влади, що створює нерівні умови для кандидатів і одностайно оцінюється експертами та спостерігачами як недемократична. Тому необхідно встановити (як це передбачено на виборах народних депутатів) верхню межу виборчого фонду організації партії, кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського



голови з метою створення більш рівних і справедливих умов проведення виборчої кампанії.

Негативними новелами у виборчому законодавстві також є: 1) скасування прямих виборів старост в об'єднаних територіальних громадах (згідно зі змінами до Виборчого кодексу від 16.07.2020 р.), оскільки така норма веде до централізації влади на рівні територіальної громади; 2) черезмірна «партизація» виборчого процесу (застосування пропорційної виборчої системи у територіальних громадах з більш як 10 000 виборців). Тому вибори до рад усіх територіальних громад, на нашу думку, мають відбуватися за зрозумілою для виборців мажоритарною системою відносної більшості.

Отже, поки що разове застосування Виборчого кодексу України на місцевих виборах 2020 р. висвітлило низку проблемних питань, пов'язаних з організацією виборчого процесу, які потребують усунення. Це в черговий раз показало нестабільність виборчого законодавства України, яка обумовлена небажанням законодавців встановлювати норми організації виборів у відповідності до європейських виборчих стандартів (наприклад, запровадження надзвичайно складного алгоритму підрахунку голосів за пропорційною системою попри існування набагато зручніших і простіших варіантів). Незавершеність формування вітчизняних виборчих стандартів (виборча формула, тип виборчих списків та виборчих округів тощо) негативно відображається на ефективності роботи ОАВ в цілому.

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 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» [14]. А в матриці свот-аналізу ЦВК були вказані сильні та слабкі сторони її діяльності, можливості і загрози. До слабких сторін віднесено: нинішня організаційна структура, рівень підготовки членів виборчих комісій, неналежне фінансове забезпечення, кіберзагрози, політичний тиск, нестабільне законодавство, низька поінформованість виборців, маніпуляції з боку політиків» [14]. Таким чином, це і є ті основні напрямки за якими має відбуватися удосконалення діяльності ОУВП в Україні.

Висновки. Отже, управління виборчим процесом в Україні здійснюється на основі нормативно-правової бази, яку утворюють Конституція 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.) тощо.

Законодавча база щодо управління виборчими процесами в Україні ще не набула узгодженості та не до кінця відповідає світовим вимогам до організації демократичних виборів, про що свідчать висновки іноземних спостерігачів, які працювали в Україні під час останніх парламентських (2019 р.) та місцевих (2020 р.) виборів. А також слід констатувати, що українська модель управління виборчими процесами має низку недоліків і повинна бути відкорегована у відповідності до європейських стандартів організації і проведення виборчих кампаній.

Література:

1. Погорілок В. Поняття виборчого процесу та його загальна характеристика *Вісник Запорізького державного університету*. 2011. №1. С. 47–50.
2. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. К. : УАДУ, 1998. 160 с.
3. Колодій А. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування. К.: НАДУ, 2012. 68 с.
4. Когутюк В. Понятійно-категоріальний апарат державного управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів. *Теорія і практика державного управління*. 2015. Випуск 2. С. 111–115.
5. Дизайн системи адміністрування виборів. Посібник / Міжнародна фундація виборчих систем (IFES). К.: Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2016. 503 с.
6. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Ковриженка Д. С. К., 2006. 156 с.
7. Чижмарь В. Поняття та дефінітивна характеристика міжнародних виборчих стандартів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2022. Випуск 73 (частина 1). С. 197–205.
8. Сergyoga S. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1. С. 38–44.
9. Чудик Н. Адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет, Національний авіаційний університет. К., 2021. 453 с.
10. Нестерович В. Виборче право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2017. 504 с.
11. Нормативно-правове забезпечення та управління виборчим процесом – оцінка ефективності та рекомендації (за підсумками виборчої кампанії-2020). К.: НІСД, 14 с.
12. Кодекс належної практики у виборчих справах (Венеція, 2002). URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf (04.02.2024).
13. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення 12.03.2024).
14. Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-20#Text> (дата звернення 12.03.2024).



References:

1. Pohorilko, V. (2011) Poniattia vyborchoho protsesu ta yoho zahalna kharakterystyka [The concept of the election process and its general characteristics]. *Visnyk Zaporizkoho derzhavnoho universytetu - Bulletin of Zaporizhzhia National University*, 1, 47–50 [in Ukrainian].
2. Nyzhnyk, N., Mashkov O. (1998) *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [System approach in the organization of public administration]. K. : UADU [in Ukrainian].
3. Kolodii, A. (2012) *Upravlinnia vyborchym protsesom yak skladova demokratychnoho vriaduvannia* [Election process management as a component of democratic governance]. K.: NADU [in Ukrainian].
4. Kohutiuk, V. (2015) Poniatiino-katehorialnyi apparat derzhavnoho upravlinnia vyborchym protsesom na zasadakh yevropeiskykh standartiv [Conceptual and categorical apparatus of state management of the election process based on European standards]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia - Theory and practice of public administration*, 2, 111–115 [in Ukrainian].
5. Dyzain systemy administruvannia vyboriv [Design of the system of election administration]. (2016). Posibnyk / Mizhnarodna fundatsiia vyborchykh system (IFES). K.: Mizhnarodnyi instytut demokratii ta spryiannia vyboram [in Ukrainian].
6. Kovryzhenka, D. (Eds) (2006) *Vybory v Yevropeiskomu Soiuzi*. Kiev [in Ukrainian].
7. Chyzhmar, V. (2022) Poniattia ta definityvna kharakterystyka mizhnarodnykh vyborchykh standartiv [Concept and definitive characteristics of international election standards]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo - Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 73, 197–205 [in Ukrainian].
8. Serohina, S. (2007) Yevropeiski standarty vyboriv i vyborche zakonodavstvo Ukrainy. *Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii - Bulletin of the Central Election Commission*, 1, 38–44 [in Ukrainian].
9. Chudyk, N. (2021) *Administrativno-pravove zabezpechennia vyborchoho protsesu v Ukraini* [Administrative and legal support of the election process in Ukraine]. Doctor`s thesis. Kiev: NAU [in Ukrainian].
10. Nesterovych, V. (2017) *Vyborche pravo Ukrainy* [Electoral law of Ukraine]. Kyiv: Lira-K, 2017 [in Ukrainian].
11. Normativno-pravove zabezpechennia ta upravlinnia vyborchym protsesom – otsinka efektyvnosti ta rekomendatsii (za pidsumkamy vyborchoi kampanii-2020) [Regulatory and legal provision and management of the election process – evaluation of effectiveness and recommendations (based on the results of the 2020 election campaign)]. (2020). K.: NISD [in Ukrainian].
12. Kodeks nalezhnoi praktyky u vyborchykh spravakh [Code of good practice in election matters]. (2002). https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf [in Ukrainian].
13. Vyborchy kodeks Ukrainy [Code of good practice in election matters]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> [in Ukrainian].
14. Strahichnyi plan Tsentralnoi vyborchoi komisii na 2020–2025 roky [Strategic plan of the Central Election Commission for 2020–2025]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-20#Text> [in Ukrainian].