

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

На правах рукопису

ХРОМОВА ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 351.862.4(477):324(043.3)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник
Піроженко Наталія Вікторівна,
кандидат наук з державного
управління, доцент

Одеса – 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ.....	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	14
1.1 Дослідження виборчого процесу у вітчизняній і зарубіжній літературі.....	15
1.2 Концептуальні підходи до побудови організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні...	37
1.3 Правовий дискурс державного регулювання виборчого процесу: вітчизняний і міжнародний досвід	55
Висновки до розділу 1	72
РОЗДІЛ 2 СКЛАДОВІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	76
2.1 Підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу як організаційна складова механізму.....	77
2.2 Державний реєстр виборців як інформаційна складова механізму.	102
2.3 Фінансове та матеріально-технічне забезпечення організаційно- правового механізму державного регулювання виборчого процесу...	127
Висновки до розділу 2	156
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	160
3.1 Моніторинг виборчого процесу на державному рівні як важливий елемент забезпечення ефективності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу	161
3.2 Обґрунтування організаційно-правових заходів щодо вдосконалення організаційно-правового механізму державного	

	3
регулювання виборчого процесу.....	177
Висновки до розділу 3.....	194
ВИСНОВКИ	198
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	203
ДОДАТКИ	239

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ,
СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

АІТС “Державний реєстр виборців”	–	Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система “Державний реєстр виборців”
ДВК	–	Дільнична виборча комісія (дільничні виборчі комісії)
ОБСЄ	–	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
БДПЛ	–	Бюро по демократичних інститутах і правах людини
ЗМІ	–	Засоби масової інформації
ВК	–	Виборчий кодекс
КВУ	–	Комітет виборців України
МВС	–	Міністерство внутрішніх справ
ОВК	–	Окружна виборча комісія (окружні виборчі комісії)
СНД	–	Співдружність Незалежних Держав
ТВК	–	Територіальна виборча комісія (територіальні виборчі комісії)
ЦВК	–	Центральна виборча комісія

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із головних чинників, що сприяють розбудові України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, є організація та здійснення державної влади за принципом народного суверенітету, реалізація якого здійснюється через вибори. Тому вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування становлять основу побудови демократичної держави. Оскільки виборчий процес є інструментом формування легітимних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виникає необхідність вирішення численних питань, пов'язаних із становленням ефективної системи державного регулювання в цій сфері.

Як свідчить вітчизняна та зарубіжна практика, демократичні вибори є формою прямої влади народу в демократичній державі, тому особливе значення має покращення національного виборчого законодавства та приведення його у повну відповідність до міжнародних норм і стандартів. Основний акцент у міжнародних документах зосереджується на підвищенні прозорості та неупередженості виборчого процесу, що може бути забезпечено шляхом внесення змін та уточнень до відповідних правових актів, спрямованих на розвиток демократичних принципів організації виборчого процесу.

На часі важливість цього напрямку дослідження підвищується через нестабільність суспільно-політичної ситуації в країні, порушення виборчого законодавства, що засвідчили результати останніх виборів (президентських, парламентських, місцевих). Передусім це обумовлено недоліками правового змісту, відсутністю чітких інструкцій і процедур, низькою правовою культурою суб'єктів виборчого процесу.

У державотворчому процесі дієвий організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу є засобом забезпечення реалізації прав громадян на участь в управлінні державою. Таким чином, відсутність фальсифікацій на виборах, надання кожній особі можливості проголосувати та

забезпечення свободи і таємності голосування гарантує проведення демократичних виборів.

В основу дисертаційної роботи покладено наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, які досліджували питання теорії та методології державного управління: Г. Атаманчука [6, 7], В. Авер'янова [1, 47], В. Бакуменка [10, 44], М. Іжі [46, 59], В. Князєва [44], В. Мартиненка [94], Н. Мельтюхової [101], П. Надолішнього [46, 107–110], Н. Нижник [113 – 114], В. Погорілка [128–130], Л. Приходченко [135–137], Ю. Тихомирова [235], Ю. Шемшученка [258] та ін. При дослідженні проблематики виборчого процесу важливе значення мали напрацювання фахівців, які займалися правовими питаннями, розробкою стандартів, принципів і стадій виборчого процесу, функціонуванням виборчих комісій та організацією легітимної влади: П. Андрушко [4], М. Афанасьєва [8–9], О. Богашов [14–16], А. Вешняков [98], Ю. Ключковський [65–66], Р. Князевич [67], О. Ковальчук [68], Д. Ковриженко [69, 233], Р. Марчук [96], П. Мерло [102], М. Наход [73, 111], О. Радченко [59, 182], Б. Райковський [183], Г. Райт [184], Д. Руссо [199], Ж. Сегела [206], С. Серьогіна [213], М. Ставнійчук [129, 222–223], Т. Стешенко [226–227], І. Фетєску [243], О. Чернецька [249], В. Шаповал [253], М. Шугарт [275] та ін. Проте комплексне дослідження теоретико-практичних засад застосування та вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні не проводилося.

Таким чином, набуває особливої актуальності науково-теоретичне обґрунтування сутності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні, що є одним із ключових напрямів у процесі організації та порядку проведення в Україні чесних і демократичних виборів до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з нормами Конституції України та виборчим законодавством.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснювалося в межах науково-дослідної роботи ОРІДУ НАДУ

при Президентіві України і Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій на тему: “Сучасні підходи до використання ресурсного потенціалу регіонального управління” (ДР № 0113U001740). Автором як виконавцем було визначено роль, місце і сутність поняття “організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу” як міждисциплінарного терміну в галузі науки “Державне управління”, охарактеризовано проблему ресурсного забезпечення регіональних органів виконавчої влади під час здійснення виборчого процесу й доведено, що громадський контроль є інструментом проведення прозорого виборчого процесу.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні сутності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу як засобу забезпечення організації та проведення демократичних виборів в Україні й визначенні шляхів його вдосконалення на основі аналізу його теоретичних засад, специфіки державного регулювання та практичної реалізації.

Відповідно до основної мети дисертаційної роботи були визначені та вирішувалися такі *завдання*:

- узагальнити та дослідити теоретико-методологічні засади аналізу державного регулювання виборчого процесу;
- обґрунтувати сутнісні характеристики та уточнити зміст основних понять дослідження: “державне регулювання виборчого процесу”, “організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу” та інші;
- з’ясувати сутність та структуру організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу;
- дослідити вітчизняний досвід організації підвищення рівня правової культури суб’єктів виборчого процесу та запропонувати шляхи вдосконалення організації професійного навчання членів виборчих комісій;

– проаналізувати сучасний стан формування Державного реєстру виборців в Україні, визначити основні проблеми, що впливають на якість складання списків виборців та запропонувати шляхи їх вирішення;

– систематизувати нормативно-правове підґрунтя фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу відповідно до вітчизняних та міжнародних виборчих стандартів;

– обґрунтувати необхідність здійснення моніторингу виборчого процесу на державному рівні як важливого елемента забезпечення прозорості, підвищення ефективності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу;

– запропонувати шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні.

Об'єкт дослідження – державне регулювання виборчого процесу в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні.

Методи дослідження. Для виконання поставлених завдань було використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів: системний, діалектичний, системно-структурний, формально-логічний, порівняльний, статистичний, компаративний і логіко-семантичний.

Системний метод застосовувався для здійснення теоретико-методологічного узагальнення наукових концепцій, розробок вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених державному регулюванню виборчого процесу. Діалектичний метод надав змогу проаналізувати організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу, що постійно змінюється, розвивається під впливом різних чинників. Системно-структурний і формально-логічний методи сприяли розгляду складових організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу. Порівняльний аналіз даних і статистичний метод надали змогу охарактеризувати факти, дати оцінку стану та шляхів удосконалення складових організаційно-правового механізму

державного регулювання виборчого процесу, зокрема функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців”, підвищенню рівня правової культури суб’єктів виборчого процесу, фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів. Компаративний та логіко-семантичний методи застосовано під час дослідження понятійного апарату, зокрема визначення поняття “організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу”.

За допомогою використаних методів дослідження було здійснено комплексний аналіз поставлених завдань та отримано достовірні теоретичні, практичні результати, сформульовано висновки і рекомендації.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у вирішенні важливого наукового завдання щодо науково-теоретичного обґрунтування сутності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу як засобу забезпечення організації та проведення демократичних виборів в Україні й визначенні шляхів його удосконалення. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові та практичні результати:

уперше:

– обґрунтовано необхідність уведення в наукову та правову лексику поняття “державне регулювання виборчого процесу”, “організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу”, що дозволить вдосконалити правове забезпечення проведення прозорих і демократичних виборів;

– розроблено концептуальні засади професіоналізації виборчих комісій, що передбачає введення інституту шкіл із підготовки та проведення виборів, структурування системи виборчих комісій із формуванням керівного складу комісій II-III рівнів на професійній основі;

удосконалено:

– існуючі теоретичні підходи до вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, зокрема запропоновано

запровадження моніторингу виборчого процесу на державному рівні як важливого елементу забезпечення прозорості, підвищення ефективності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, шляхом його проведення у сфері законодавства та реалізації виборчих процедур;

– понятійний апарат науки державного управління: визначено сутнісні характеристики і основні поняття “правова освіта суб’єктів виборчого процесу”, “моніторинг виборчого процесу”, що на відміну від існуючих підходів побудовані на основі системних та динамічних характеристик;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування необхідності вдосконалення інституційної, організаційної, інформаційної складових та фінансового і матеріально-технічного забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, зокрема сформульовано конкретні пропозиції щодо підвищення рівня правової освіти суб’єктів виборчого процесу, якості складання списків виборців і запровадження громадського контролю фінансування виборів;

– існуючі теоретичні підходи щодо нормативно-правового забезпечення процедур обліку виборців в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі Державний реєстр виборців; з’ясовано позитивний вплив функціонування Державного реєстру виборців на якість складання списків виборців;

– напрями вдосконалення нормативно-правової бази державного регулювання виборчого процесу шляхом виявлення правотворчих неточностей, прогалин у чинному законодавстві, а також подання науково-обґрунтованих пропозицій щодо усунення відповідних недоліків.

Практичне значення одержаних результатів визначається системним характером дослідження і полягає в обґрунтуванні шляхів удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні з метою створення умов та сприяння організації та порядку

проведення вільних і прозорих виборів в Україні. Розроблені наукові положення і рекомендації можуть бути використані в практичній діяльності Центральної виборчої комісії, відділів адміністрування/ведення Реєстру; органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час підготовки до проведення виборчого процесу; навчальними закладами при підготовці фахівців за напрямом “Державне управління”, а також у системі перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Окремі положення дисертаційного дослідження вже використовуються:

– Службою розпорядника Державного реєстру виборців при організації процесу вдосконалення Державного реєстру виборців, у частині взаємодії з Міністерством внутрішніх справ України (довідка від 12 вересня 2011 р. № 21-43-1466) (Додаток Б.1);

– Євпаторійським факультетом Харківського Національного університету внутрішніх справ при підготовці і викладанні курсу лекцій (акт про впровадження від 12 червня 2013 р.) (Додаток Б.2);

– Євпаторійською міською радою Автономної Республіки Крим при організації роботи відділу ведення Державного реєстру виборців, здійсненні правової освіти населення, формуванні місцевого бюджету в частині фінансування поточних витрат на виборчий процес (довідка від 16 вересня 2011 р. № 1374/02-29) (Додаток Б.3);

– відділом ведення Державного реєстру виборців Євпаторійської міської ради під час організації роботи відділу в напрямку налагодження взаємодії з окружною/територіальною та дільничними виборчими комісіями щодо питань уточнення та складання уточнених списків виборців, надання членам дільничних виборчих комісій структурованої правової допомоги (довідка від 27 січня 2010 р. № 01-03/44) (Додаток Б.4);

– територіальною виборчою комісією м. Євпаторія Автономної Республіки Крим при організації роботи дільничних виборчих комісій, навчанні членів дільничних виборчих комісій та наданні їм правової допомоги,

налагодженні взаємодії з відділом ведення Державного реєстру виборців Євпаторійської міської ради під час складання уточнених списків виборців (довідка від 03 листопада 2010 р. № 844) (Додаток Б.5).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою роботою. Наукові результати, висновки та рекомендації, винесені на захист, одержані автором особисто. Вони відображають авторський підхід до вирішення питання вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні. У дисертації не використовуються ідеї і розробки, що належать співавтору (Н. Піроженко). Особистий внесок здобувача в наукових працях, написаних у співавторстві, наведено в списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювалися на розширеному засіданні кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України (протокол від 20 січня 2014 р. № 9) та апробовані на науково-комунікативних заходах протягом 2009–2013 рр.: “Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації” (м. Одеса, 2009 р.), “Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції” (м. Дніпропетровськ, 2009 р.), “Державне управління та місцеве самоврядування” (м. Харків, 2010 р.), “Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України” (м. Дніпропетровськ, 2010 р.), “Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження” (м. Київ, 2010 р.), “Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби” (м. Одеса, 2010 р.), “Державне управління та місцеве самоврядування” (м. Харків, 2011 р.), “Актуальні проблеми державного управління та державної служби” (м. Харків, 2011 р.), “Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління” (м. Одеса, 2013 р.).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 16 праць, у тому числі 7 статей у наукових фахових виданнях та 9 публікацій у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Обсяг основного тексту складає 202 сторінки, в якому містяться 5 рисунків та 1 таблиця. Під час написання дисертації використано 276 джерел, з яких 12 іноземними мовами, перелік – на 35 сторінках, 11 додатків подано на 13 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Наразі проблеми формування легітимних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні та забезпечення дотримання виборчих процедур на практиці набувають особливого значення. Вибори є демократичним засобом формування та змін персонального складу державних і місцевих органів влади шляхом голосуванням. За роки незалежності не вдалося досягти такого рівня організації та порядку проведення загальнодержавних та місцевих виборів, який би дозволив його суб'єктам забезпечити чесні, прозорі й демократичні вибори. Суспільно-політичні відносини суб'єктів виборчого процесу будуються на засадах національних традицій та здобутках українського державотворення.

Демократичні перетворення в країні поступово створюють передумови для розвитку ефективних інструментів участі громадян у політичному житті країни. Актуальність цих процесів обумовлює необхідність розробки теоретико-методологічних аспектів їх удосконалення.

У розділі:

- подається огляд літератури за темою дисертації;
- визначається ступінь дослідженості проблеми та обґрунтовується вибір напрямів наукової розвідки дисертанта;
- розглядаються теоретико-методологічні підходи, завдяки яким вирішується визначене наукове завдання;
- пропонується обґрунтування сутності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу крізь призму державного регулювання.

1.1 Дослідження виборчого процесу у вітчизняній і зарубіжній літературі

Україна є демократичною, правовою державою, у якій визнається і діє принцип верховенства права; права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 1, частина друга статті 3, частина друга статті 6, частина перша статті 8 Конституції України) [78].

Первинне розуміння демократії сформульоване ще Аристотелем у його “Політиці: “найбільш чистою демократією є така, що забезпечує рівність – вона прописана законом даної держави, і бідні не піддаються більшому утиску, аніж багаті, верховна влада не належить жодній з цих верств й обидві вони беруть у ній участь. Якщо, як вважають декотрі, свобода й рівність є найважливішими ознаками демократії, то це знайшло своє втілення, головним чином, у тому, щоб всі брали участь у державному управлінні” [182, с. 68].

Потрібно зазначити, що проблемні питання державного регулювання виборчого процесу досліджували науковці та дослідники: В. Алексєєв [113], М. Афанасьєва [8–9], Ю. Друк [52], В. Кампо [63], Р. Князевич [67], О. Ковальчук [68], Л. Кочубей [86], М. Наход [73, 111], М. Рябець [201], І. Сенюта [209], О. Чернецька [249], І. Шкурат [259], Л. Янг [264] та інші.

Актуальними для вирішення завдань, поставлених у дослідженні, також є роботи В. Богданора [266], Р. Болдвина [265], Г. Джонсона [269], М. Кейва [265], Ш. Мазафара [270], Ричарда А. Поснера [272], Х. Рейни [273], Д. Розенблума [274], Р. Таагепера [276], В. Уолеса [271], Х. Уолеса [271].

Незважаючи на високий науковий рівень публікацій стосовно цих проблем, багато принципово важливих питань в аспекті розвитку державного регулювання виборчого процесу залишаються недостатньо вивченими і вимагають поглибленого цілеспрямованого дослідження. Теоретико-

методологічне і практичне вирішення цих питань обумовлює високий ступінь актуальності досліджень у цьому напрямку.

На підставі зазначеного, пошук характерних рис, які притаманні саме виборчому процесу, необхідно почати зі структуризації її базових понять та складових.

Але, як слушно застерігає П. Надолішній, недостатня розробка понятійного апарату гальмує розвиток теорії, робить неможливим ведення плідної дискусії. І вже далеко не безневинною є термінологічна неточність, а то й плутанина в державних, інших політичних документах [109, с. 26].

Основним принципом політичної системи країни є влада народу. Відповідно до статті 5 Конституції України [78] “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. З цих положень випливає, що лише народ виконує щодо влади установчу функцію, формує її, визначає та вдосконалює конституційний лад. Провідними засобами досягнення цих цілей є вибори [77, с. 124]. Отже, вибори є способом формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом голосування.

Таким чином, в Основному Законі України закріплюються дві форми здійснення народовладдя: пряма (безпосередня) і представницька (опосередкована).

Відповідно до статті 69 Конституції України [78] основними формами безпосередньої демократії є вибори та референдум, а згідно з частиною першою статті 38 Конституції громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вибори – це не тільки істотна ознака, атрибут демократії, але і її ступінь, її необхідна умова. “Демократію можна визначити як режим, при якому правителі призначаються за допомогою вільних і чесних виборів”, –

стверджують французькі вчені. У Всесвітній Декларації прав людини (1948 р.) [34] відзначається: “Кожна людина має право брати участь у керуванні своєю країною безпосередньо або за посередництвом вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити собі вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, що повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують волю голосування”.

Суспільна практика виробила різні форми здійснення безпосереднього народовладдя (прямої демократії), але найбільшого визнання й поширення набули вибори до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також референдум. Вибори – це конституційна форма безпосередньої демократії, що полягає у формуванні персонального складу органів публічної влади шляхом голосування пересічних громадян [212, с. 196]. Утворені в результаті виборів органи чи обрані посадові особи дістають право при виконанні своїх суспільних функцій виступати від імені сукупності людей, яка брала участь у виборах, і наділяються повноваженнями приймати обов’язкові для них рішення. Отже, за своєю сутністю вибори є механізмом передачі народом або його певною частиною (в особі виборців) доручення своїм представникам (обраним особам) здійснювати від його імені владу.

Соціальне призначення виборів полягає в тому, що вибори є вихідним принципом організації державного механізму та системи місцевого самоврядування. За їх допомогою формуються парламент – Верховна Рада України; Верховна Рада Автономної Республіки Крим і органи місцевого самоврядування; заміщується пост Президента України та посади сільських, селищних, міських голів. Вибори, проведені з дотриманням вимог Конституції України та міжнародних виборчих стандартів, виступають необхідним засобом надання владі легітимного характеру.

Саме за допомогою виборів відбувається процес селекції політичних лідерів – громадяни наділяють владними повноваженнями тих осіб, яким вони

довіряють визначати основні напрямки зовнішньої та внутрішньої політики держави, вважають гідними здійснювати керівні функції [77].

Зазвичай виділяють такі види виборів:

- загальнодержавні (беруть участь усі громадяни держави), місцеві (беруть участь громадяни, що проживають на певній частині території держави);

- парламентські, президентські, до органів місцевого самоврядування;

- загальні (обирається повний склад виборного органу), часткові (обирається частина складу виборного органу);

- чергові – проводяться у встановлені законом строки, дострокові – проводяться не в передбачені законом строки, додаткові – вибори на місця депутатів, які вибули в період між черговими виборами;

- однопартійні – до участі у виборах допускається лише одна партія, багатопартійні – до участі у виборах допускаються декілька партій або безпартійні – участь партій у виборах заборонена;

- альтернативні (висувається декілька кандидатів), безальтернативні (висувається тільки один кандидат);

- прямі – виборці голосують безпосередньо за кандидатів на виборні посади, непрямі (багатоступеневі) – виборці обирають тих, хто потім голосують за кандидатів на виборні посади.

Вибори в Україні мають виконувати такі основні функції: забезпечення реального народовладдя; демократичного контролю за владою; забезпечення політичної відповідальності за політичний курс; легітимної, ненасильницької зміни правлячих еліт; недопущення узурпації влади; забезпечення альтернативності (поліваріативності) суспільного розвитку.

Сучасне розуміння виборів, на думку О. Радченка, ґрунтується на міжнародному визнанні того факту, що державна влада є надбанням усього народу. Таке положення, разом із визнанням інших невід’ємних прав людини, є наріжним каменем теорії суспільного договору та всієї сучасної світової демократії. Природне право народу на владу здійснюється в конкретних

формах народовладдя шляхом вибору тієї чи іншої політичної програми як курсу подальшого державотворення, персонального складу того чи іншого органу державної влади. При цьому вибори спираються на відповідні організаційно-правові засади та процедури передачі владних повноважень від громадянина до представницького органу публічної влади. Таким чином, вибори – це [182, с. 8]:

- державотворча функція суспільства та інститут безпосередньої демократії, джерело легітимності влади, за допомогою якого відбувається інституціонування органів державної влади;

- механізм делегування народом своїх владних повноважень обраним представникам та контролю за органами державної влади;

- інститут виявлення та формування політичних лідерів.

Вибори є проявом демократії тільки в тому разі, коли проводяться у суворій відповідності до закону, гласно й неупереджено з боку органів публічної влади, коли вони є дійсно вільними й альтернативними. В іншому випадку вони можуть перетворитися на свою протилежність і стати знаряддям узурпації влади, маніпулювання суспільною свідомістю [212, с.197 – 198].

Вибори і референдум – це форми безпосередньої демократії в Україні, але ж між цим це зовсім різні процеси. Відмінність виборів від референдуму суттєва, тому що метою виборів є обрання народних представників, яким делегована частина владних повноважень народу, тоді, як мета референдуму – прийняття рішення по суті винесеного на нього питання. Результати виборів обмежені в часі (каденція обраної особи), результати референдуму безстрокові. Проведення виборів та референдумів має окреме нормативно-правове підґрунтя, а отже й певні особливості, тому в межах даного дослідження ми окреслимо питання державного регулювання лише виборчого процесу.

Вибори мають забезпечувати формування тих органів публічної влади, які повинні мати представницький характер, тобто відображати позицію та інтереси держави, народу чи територіальної громади, найбільш демократичним способом.

Так, за визначенням О. Тодики [236], у сфері виборчих правовідносин відбувається процес становлення політики, зорієнтованої на забезпечення виборчих прав громадян, їх активну участь у політико-правових процесах, на формування правової державності і громадянського суспільства. Вибори – це яскравий прояв народовладдя, установчої влади народу, реалізації виборчих прав громадян. Демократичний потенціал законодавства визначається конституційним положенням про особливу соціальну цінність людини і громадянина, їхніх прав і свобод, у тому числі в політико-правовій галузі.

Окреслимо, що в науковій літературі й досі немає чіткого розмежування таких понять, як: “виборчий процес” та “електоральний процес”. Ці поняття – складові українського конституціоналізму, атрибути конституційного ладу України, інструменти реалізації влади українського народу, інститути й механізми політичної системи суспільства, сприймаються і трактуються переважною більшістю дослідників як тотожні. Однак, не зважаючи на певну тотожність цих понять, їх все ж необхідно розрізнати.

Вибори – форма загального, прямого, рівного та вільного волевиявлення народу з метою формування органів державної влади або місцевого самоврядування шляхом голосування [129, с. 343]. Така форма здійснюється в умовах демократичного суспільства та правової держави [20]. Отже, самі “вибори” передбачають собою певний процес, акт, який відбуватиметься в конкретному конституційно-процесуальному режимі. Під конституційно-процесуальним режимом виборчого процесу Х. Приходько розуміє встановлений нормами виборчого процесуального права порядок функціонування виборчих процесуальних відносин, реалізації та захисту виборчих прав і обов’язків учасників цих відносин [138, с. 11]. Виборцями є громадяни держави, що мають право брати активну участь у виборах. Електоратом (лат. *elector* - виборець) є коло виборців, яке збирається голосувати чи голосує за певну політичну партію та/або кандидата.

На нашу думку, поняття “виборчий процес”, закріплене українським законодавством, є більш змістовним, ніж “електоральний процес”, яке

запозичене із термінології виборів Сполучених Штатів Америки. Тому вважаємо доцільним у дослідженні використовувати термін “виборчий процес”.

Науковий аналіз державного регулювання виборчого процесу неможливий без урахування тих методів, за допомогою яких здійснюється державна влада. Одним із центральних понять, що розкриває можливості досягнення результату, є поняття “виборчого процесу”, яке дає уяву про те, як реалізується народне волевиявлення.

Так, виборчий процес – це урегульований законом порядок організації та проведення виборів, діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямована на формування конституційного якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування [129, с. 346].

Отже, вибори не зводяться до голосування за висунутих кандидатів на виборні посади; вони являють собою не одномоментний акт, а тривалий за часом і складний за змістом виборчий процес – комплекс пов’язаних між собою дій, об’єднаних у відповідні процедури та стадії. Чинне виборче законодавство України визначає виборчий процес як здійснення відповідними суб’єктами виборчих процедур, передбачених Законом. З точки зору конституційно-правової науки виборчий процес – це різновид юридичного процесу, що являє собою встановлений законом порядок послідовно вчинюваних відповідними суб’єктами узгоджених дій і процедур, спрямованих на легітимне формування персонального складу виборчих органів публічної влади. Виборчий процес як організаційно-правова форма реалізації суб’єктивного виборчого права відображає технологію участі виборців у формуванні персонального складу органів публічної влади. Він включає встановлену законом сукупність стадій, що забезпечують його цілісність і легітимність результатів, а стадії, у свою чергу, складаються з конкретних виборчих процедур та виборчих дій [212, с.203].

Суб’єктами виборчого процесу визнаються виборці, виборчі комісії, у тому числі Центральна виборча комісія, утворені відповідно до Закону, кандидати на пост Президента України, зареєстровані в порядку,

встановленому Законом, партія, що висунула кандидата в депутати, кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому Законом, кандидати в депутати, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій – суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України, офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати в загальнодержавному окрузі, від кандидата в депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації, яка зареєстрована в порядку, встановленому Законом, місцеві організації партій, які висунули кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, або одномандатному виборчому окрузі, або одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, або кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, офіційні спостерігачі від місцевих організацій партій, які висунули кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, від кандидатів у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, від кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Суб'єктами виборчого процесу визнаються особи, органи та організації, наділені Законом правами та обов'язками стосовно організації та порядку проведення виборів, а отже, й можливістю виступати самостійними суб'єктами виборчого процесу. При цьому рівність прав і можливостей суб'єктів цього процесу брати участь у виборчому процесі забезпечується заборонаю втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, а також рівним і неупередженим ставленням цих органів та їх посадових осіб.

Щодо класифікації суб'єктів виборчого процесу Л. Козодой [72, с. 7] зазначає, що “незважаючи на значну кількість суб'єктів виборчого процесу, законодавство України не допускає їхнього хаотичного існування. Відповідно кожний із суб'єктів виборчого процесу посідає окреме місце в системі соціальних зв'язків, які опосередковують процес” організації та проведення

виборів, у порядку, передбаченому Конституцією України та законодавством про вибори.

Основою реалізації виборчих прав громадян є виборче законодавство, яке складається з Конституції України та законів, що регулюють організацію та порядок проведення загальнодержавних (вибори Президента України та народних депутатів України) та місцевих виборів (вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів). Активне (право голосу) та пасивне (право бути обраним чи, точніше, права бути кандидатом на виборах) виборче право не є абсолютним, тому відповідно до міжнародних виборчих стандартів можуть бути застосовані певні обмеження. В Україні відсутня будь-яка дискримінація виборчих прав національних меншин; особи, позбавлені волі, користуються активним виборчим правом на загальнодержавних виборах; законодавчо забезпечені умови для голосування таких категорій виборців, які не здатні самотійно пересуватися, таких, що перебувають не за місцем свого проживання, у тому числі за межами України тощо.

Здійснення виборчого процесу в Україні будується виключно на положеннях Конституції України та виборчого законодавства, отже, основною засадою цього процесу є законність. Загальними засадами виборчого процесу для всіх видів виборів, які проводяться в державі, можуть бути: законність, багатопартійність, вільне та рівноправне висування кандидатів, гласність, відкритість, свобода передвиборної агітації, рівні можливості для всіх кандидатів при проведенні виборчої кампанії, неупередженість до кандидатів з боку виборчих комісій.

Ю. Ключковський визначає основні принципи виборчого права та процедурних критеріїв, необхідних для демократичних та чесних виборів [66, с. 31]. Це: принцип рівного виборчого права передбачає не тільки формальне розуміння (усі виборці мають однакову кількість голосів), але й змістовне наповнення (голос кожного виборця має однакову вагу). Принцип вільного вибору також можна переформулювати як принцип вільного формування

вибору, який передбачає відсутність тиску, підкупу, зобов'язання при обранні того чи іншого варіанту. Підкреслюємо, що таємне голосування – це не право, а принцип, який також повинен передбачати кримінальну відповідальність за розголошення. Принцип особистого голосування має неабияке значення в Україні. Якщо в країнах Західної Європи цей принцип може поступатися місцем праву голосування за дорученням, то в Україні – це надзвичайно важливий інструмент у протидії маніпуляціям. Щодо процедурних критеріїв, яких вимагає європейська практика розвинених демократичних країн, то тут йдеться, по-перше, про наявність незацікавленого органу, який організовує і проводить вибори, а по-друге – про наявність шляхів оскарження результатів виборів. Українська політична практика не відповідає жодному із перерахованих критеріїв.

У зв'язку з цим інститут виборів, виступаючи найвищою формою прямого народовладдя, привносить у державне регулювання “демократичні починання самоорганізації, створюючи певний зворотній зв'язок між народом і апаратом державної влади” [49, с. 23 – 27].

Як вірно зазначає І. Анциферова [5, с. 18], “політико-правова природа виборчого процесу полягає у забезпеченні, реалізації та захисті активного і пасивного виборчого права громадян. У широкому сенсі термін “виборчий процес” вбирає у себе зміст терміну “виборча кампанія”. Виборчий процес як форма реалізації норм виборчого права виражає динаміку і структуру участі громадян у здійсненні влади. Це – політико-правова основа функціонування інститутів системи представницької і виборної демократії”.

Отже, вибори, їх правова оболонка – виборче право та їх процесуальна основа – виборчий процес стають не тільки важливим фактором формування влади, забезпечення її позитивної спадкоємності й стабільності в соціумі окремих держав, а й посідають вагоме місце, набувають усе більшого значення в міжнародному праві, виступаючи одним із трендів світового розвитку. Даний висновок підтверджується дослідженнями Н. Миронова [85, с. 74 – 80], який стверджує, що “вибори й інші виборчі процеси розглядаються світовим

співтовариством як один із ключових факторів внутрішньодержавних відносин, що мають системостворюючий характер і визначають весь “вигляд” національної правової та політичної системи”.

Звернемось до підходів сучасних наук стосовно виборів, виборчого процесу, виборчого законодавства, їх сутності, ознак, ролі та значення як правового інституту.

Як слушно зазначає О. Батанов [13, с. 89 – 95], вихідною теоретико-методологічною посилкою для обрання тієї чи іншої моделі організації виборів в Україні є не політичні інтереси, а вітчизняна конституційна модель державної влади та місцевого самоврядування.

З цього випливає, що в Україні відбувається адаптація механізму державного регулювання виборчого процесу до нових цінностей у діяльності органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, стає принциповим процес трансформації організаційно-правових основ функціонування українського суспільства.

За визначенням М. Сербіна, у виборчому процесі важливим є довіра основного суб'єкта виборів – виборців – до державних і громадських інститутів, виборчих комісій, що забезпечують організацію та проведення виборів. “Громадська довіра є невід’ємним елементом правової культури громадян і суспільства, визначає сенс сучасного виборчого процесу як механізму відтворення представницьких та виборних інститутів публічної влади” [210, с. 8]. Виборчий процес виступає необхідною умовою забезпечення відповідності процедурних і процесуальних аспектів організації та проведення виборів цілям і задачам демократичного та справедливого формування представницьких засад народовладдя.

Особливу увагу, на думку В. Тертички [231, с. 8], заслуговують питання впровадження державної політики, адже політика й управління тісно взаємопов’язані. Загалом на успішне втілення державної політики впливають такі основні чинники: логіка політики; природна співпраця; кадрове забезпечення процесу втілення. Державне управління є своєрідною формою і

засобом практичного здійснення державної політики. У широкому розумінні категорія управління досить часто визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності.

Зазначимо, що функціонально за державним управлінням закріплюються обов'язкове, адекватне та своєчасне виконання політичних рішень; оптимальне використання виділених ресурсів для реалізації політичних рішень; обов'язкове, адекватне та своєчасне інформаційно-аналітичне й ресурсне забезпечення політичного керівництва. У зв'язку з цим державне управління може набувати таких неефективних форм, як [237, с. 4]: необов'язковість у виконанні рішень політичного керівництва; спотворене або неточне практичне втілення політичних рішень; несвоєчасність виконання рішень; надмірні витрати при виконанні рішень; надмірний корпоративний егоїзм бюрократії.

У процесі досягнення найважливішої мети має вдосконалюватися форма державного регулювання, яка буде найбільш прийнятною для суспільства саме завдяки формуванню оптимальної системи задоволення потреб соціуму [123, с. 7 – 16]. Низка науковців приділяє більше уваги й деяким компонентами організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, які являють собою складне та системне утворення, що органічно поєднує ті чи інші складові.

Проте А. Савков [203, с. 12] вважає, що важливим є теоретичне осмислення сучасної участі держави у виборчому процесі. На його думку, вітчизняна практика свідчить про те, що існуюча модель управління не сприяє забезпеченню державою задоволення суспільних потреб. Саме тому їх максимальному задоволенню має передувати неухильне виконання державою функції суспільної координації, яка чітко впливає з концепції “політичних мереж”. “Політичні мережі” являють собою комплекс структурних взаємовідносин між політичними інститутами держави та суспільства. Доведено, що застосування цієї концепції, по-перше, змусить усіх, хто іде на вибори, нести перед електоратом відповідальність за всі передвиборчі політичні обіцянки-тексти; по-друге, наповнить реальним змістом громадський контроль

за перебігом виборів; по-третє, перетворить органи державної влади із своєрідного “розпорядника, адміністратора” на рівноправного учасника, зацікавленого в досягненні спільного інтересу.

За визначенням І. Шкурата [259, с. 13], виборча кампанія – це зусилля, що здійснюються протягом визначеного законом періоду, з метою мобілізації підтримки виборцями кандидата, партії і спрямовані на успіх у день виборів. Слід погодитися з його думкою, що політичні вибори є механізмом реалізації прав громадян на участь в управлінні державою. “Роль державного управління виборчим процесом виявляється у двох основних аспектах: по-перше, це організаційно-правове забезпечення виборчого процесу, що полягає в організації і максимальному спрощенні самого процесу й процедури виборів, прагненні зробити їх зрозумілими, прозорими; по-друге, необхідно забезпечити підвищення політико-правової культури учасників виборчого процесу”.

Так, не можна погодитись з А. Гриськовою, яка виділяє фінансовий механізм у процесі організації виборчого процесу, який розуміє як систему способів, засобів, завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання і функції в процесі організації та проведення виборчого процесу. Фінансовий механізм є не тільки головним, а й детермінуючим інші механізми системи організації виборчого процесу [39, с. 61 – 65].

На нашу думку, використання дефініції “фінансовий механізм” у державному регулюванні виборчого процесу є помилковим, тому що в загальному значенні “фінансовий механізм” являє собою сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення потреб державних структур, господарських суб’єктів і населення. Складовими фінансового механізму є фінансові показники, нормативи, ліміти і резерви, фінансове планування, прогнозування, управління фінансами [44, с. 134]. Під час організації та проведення виборчого процесу фінансові ресурсів не створюються, вони лише забезпечуються Державним бюджетом України відповідно до кошторису видатків Центральної виборчої комісії, отже

застосування складових фінансового механізму є некоректним при організації виборчого процесу.

В. Кафарський вважає головним не встановлення жорстких обмежень щодо фінансування виборчих кампаній, а забезпечення його прозорості; чим більше обмежень встановлює законодавство і чим жорсткішими вони є, тим імовірніше ці обмеження будуть ігноруватися суб'єктами виборчої кампанії; основний законодавчий акцент варто робити на питаннях обліку та звітності учасників виборчих перегонів стосовно коштів, які вони отримують та витрачають [64, с. 483 – 489].

Слушною є думка Л. Гудзь [40, с. 10], яка вважає, що в національне виборче законодавство має бути запроваджена така правова категорія та інститут, як “корупція на виборах”. Також необхідно враховувати, що корупція на виборах має свої форми, серед яких можна виділити такі: 1) підкуп різних учасників виборчого процесу кандидатами на виборні державні або муніципальні посади з метою перемогти на виборах; 2) порушення правил фінансування передвиборної кампанії як самими кандидатами і членами їхніх груп підтримки, так і посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою “просування своєї людини у владу”; 3) використання службового становища – перевага тих, хто вже обіймає виборну посаду при участі у виборах.

На думку М. Афанасьєвої, порушення в Україні виборчих прав та свобод і неефективний їх судовий захист унаслідок застосування адміністративного ресурсу під час виборів є головним чинником дефектності української демократії. Хоча реальний вплив адміністративного ресурсу на результати голосування не такий вже й значний, головна загроза його використання полягає в масштабах негативного впливу на суспільну свідомість. Це призводить до дискредитації в очах суспільства як безпосередніх форм здійснення демократії, так і обраного політичного курсу, посилення соціальної та політичної індіферентності, відчуження народу від влади, посилення авторитарних тенденцій в державному управлінні. Зазначено, що головними

стратегічними чинниками, здатними усунути негативні явища у виборчому процесі, є подальша політична структуризація суспільства, залучення населення до державного управління та розвиток політичної культури всього суспільства [8, с. 12].

Так, І. Фетеску зазначає, що розбудова демократичної держави потребує таких прозорих механізмів державного управління виборчим процесом, які б забезпечили довіру суспільства до результатів самого процесу. Причому 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 [243, с. 169].

Наявність представницьких органів влади обумовлює необхідність існування певних сталих процедур їх формування. Такими процедурами стали вибори, підготовка і проведення яких вимагає здійснення широкомасштабних заходів. Забезпечення реалізації вказаних процедур може покладатися на різні органи влади, залежно від специфіки державного апарату конкретної країни.

Доцільно вважати, що невід'ємною складовою виборчого процесу безперечно виступає формування виборчих комісій, саме тому Т. Стешенко [226, с. 15] вважає, що варто зберегти існуючий порядок формування виборчих комісій через відповідні представницькі органи, які найбільш повно відповідають конституційним принципам народного суверенітету й демократії, однак змінити підходи до унормування кількісного та якісного складу виборчих комісій. Так доцільно було б установити чіткі єдині норми щодо кількісного складу виборчих комісій одного рівня. Оскільки до Центральної виборчої комісії входить 15 членів, то, беручи до уваги розміри підвідомчої території і кількість виборців, що проживають на ній, було б логічним кількісний склад окружних комісій встановити на рівні 11, а дільничних комісій – 7 членів (кількість членів комісії повинна бути непарною з метою недопущення рівного розподілу голосів при вирішенні питань).

Проблеми місцевих виборів досліджувались у роботах Н. Королькової-Борсоді, Р. Максакової, О. Чернецької.

На думку Р. Максакової [92, с. 5], механізм правового регулювання організації та проведення місцевих виборів в Україні поділяється на організаційно-правовий, фінансовий, інформаційний та матеріально-технічний і визначається як сукупність засобів впливу на виборчі відносини у сфері реалізації та забезпечення конституційних прав громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування.

Н. Королькова-Борсоді [83, с. 12] зазначає, що поняття “вибори до автономних утворень” – це процедура волевиявлення народу автономного утворення щодо формування представницького органу даного утворення, яке здійснюється за допомогою голосування громадян певної держави, котрі проживають на території відповідного автономного утворення та володіють активним виборчим правом, межі й повнота якого встановлюється законодавством цієї держави, з дотриманням принципів обов’язковості та періодичності проведення виборів за умов, що кожен мандат надається виключно на підставі реальної змагальності кандидатів.

Так, О. Чернецька в аспекті місцевих виборів констатує потребу в створенні відповідних механізмів, які б дозволили територіальній громаді здійснювати контроль за діяльністю своїх представників. Адже депутат місцевої ради є представником територіальної громади і зобов’язаний виражати і захищати інтереси територіальної громади, виконувати доручення в межах своїх повноважень [249, с. 5].

Вважаємо, що в Україні поступово здійснюється імплементація міжнародних виборчих стандартів у вітчизняне виборче законодавство, яке динамічно розвивається та змінюється. Підтримуємо пропозицію про необхідність прийняття за основу в питаннях вдосконалення державного регулювання виборчого процесу Кодексу належної практики у виборчих справах.

На думку О. Тодики, оптимальному застосуванню у національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів (ми погоджуємось з цим) заважають “низький рівень політико-правової культури суб’єктів виборчих правовідносин; хиби законодавства про вибори до парламентів; неякісне врегулювання в процесуально-процедурному аспекті певних стадій виборчого процесу; значні порушення виборчого законодавства, у тому числі через застосування “брудних” виборчих технологій і так званого “адміністративного ресурсу” [236, с. 7].

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій, яку описав американський вчений Т. Сааті, “проявляється в залежності таких рішень і дій переважно від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, у яких приймаються рішення і здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців. Безумовно, чим складніша і масштабніша проблема, чим гірші умови організації роботи, чим нижча кваліфікація і менший досвід управлінців, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні управлінські рішення. Усе це загальновідомо, проте повне дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці управління залишається першочерговою проблемою” [46, с. 77].

У межах даного дослідження також заслуговує на увагу позиція вітчизняних та зарубіжних авторів, які розглядають питання міжсекторного партнерства: І. Камінніка, А. Крупника, Н. Піроженко, В. Якімця. Значення міжсекторного партнерства полягає в “налагодженні конструктивної співпраці між трьома силами, що існують на суспільній арені, – державними структурами, комерційними підприємствами і неурядовими некомерційними організаціями (першим, другим і третім сектором)” [126, с. 59].

Так В. Якімцем розроблені засади, сформульовані принципи та окреслена проблематика з науково-практичного напрямку – міжсекторне соціальне партнерство [261, с. 114 – 116]. “Міжсекторне соціальне партнерство – це специфічна форма соціальної взаємодії, простір міжсекторного соціального

партнерства – це структуроване представлення різноманітних можливостей реалізації взаємодій між комбінаціями організацій, що у свою чергу представляють різні сектори суспільства, які розрізняються у вигляді багатовимірної сукупності, але взаємодоповнюють один одного, і пересічних функціонально значущих полів міжсекторного соціального партнерства (для будь-якої пари або всіх трьох секторів), що створюють синергетичний “потенціал” міжсекторного соціального партнерства і знаходяться побічно під впливом відповідних полів кожного сектору. Поле простору міжсекторного соціального партнерства – це специфічна сфера простору міжсекторного соціального партнерства, у межах якої, завдяки нерівному розподілу сил, благ, можливостей і обмежень (які складаються, як правило, під дією і за участю специфічних ресурсів, які властиві учасникам міжсекторного соціального партнерства) формуються, існують, змінюються і функціонують певні види діяльності, що створюють ту або іншу певну сторону міжсекторного соціального партнерства, легітимізуючи та інституціоналізуючи її”.

На підставі вищевикладеного зазначимо, що напрацюванням значної кількості наукового матеріалу, що стосується юридичних аспектів і підходів до державного регулювання виборчого процесу, займались вітчизняні та зарубіжні науковці, серед них: Ю. Ключковський [65 – 66], Л. Козодой [72], В. Погорілко [128 – 130], В. Серьогін [212], О. Тодика [236], В. Шаповал [253] та інші.

Питання фінансування виборів вивчали А. Гриськова [39], Л. Гудзь [40], В. Кафарський [64], О. Ковальчук [68], І. Фетеску [243] та інші.

Функціонування виборчих органів аналізується в працях С. Кальченка [219], Д. Ковриженка [69], М. Рябця [201], А. Савкова [202 – 204], М. Ставнійчук [129, 222 – 223], Т. Стешенко [226 – 227] та інші.

Дослідженнями політичної освіти, політичної культури, правової культури виборців та суб’єктів виборчого процесу займались О. Дем’янчук [43], Н. Репіна [187], А. Савков [202 – 204], В. Співак [221], М. Ставнійчук [129, 222 – 223], Т. Стешенко [226 – 227], О. Чупахін [251 – 252] та інші.

Особливості проведення місцевих виборів досліджувались Н. Корольковою-Борсоді [83], Р. Максаковою [92], О. Чернецькою [249].

Питання міжсекторного партнерства розглядали А. Крупник [90], Н. Піроженко [126], В. Якімець [261] та інші.

Праці зазначених науковців є значним внеском у теорію та практику організації та проведення виборів. Правові, політичні, соціологічні аспекти виборчого процесу, їх вплив на розвиток сучасного виборчого законодавства доволі добре вивчені й висвітлені у вітчизняних і зарубіжних працях, тоді як питанням державного регулювання, організаційно-правовому механізму державного регулювання виборчого процесу приділено значно менше уваги. Тому є потреба глибше дослідити саме цей аспект виборчого процесу.

Також розглянемо методологічне підґрунтя дослідження, яке складають сучасні теорії та концепції демократичного врядування, належного врядування (good governance), суспільного договору, “виборчої влади”.

Так, спираючись на вітчизняну демократичну традицію, концепція демократичного врядування змінює підходи до процесу розбудови сучасної системи державного управління, зумовлює необхідність упровадження нових цінностей та принципів у діяльність владних структур. Як зазначає В. Мартиненко, сутність нового погляду на проблему розвитку демократичного врядування полягає в тому, що “демократична держава ... має формуватися і розвиватися за принципово новим алгоритмом, який спирається не на інституційні, нормативно-правові засади штучно створеної системи суб’єкт-об’єктного впливу держави на суспільство, а на засади природно зумовленої самоорганізації людей – інститути сім’ї, територіальної громади і місцевого самоврядування” [94, с. 22 – 31]. Отже, формування та розвиток такої системи надасть можливість сформувати теорію ідеального демократичного врядування, завдяки якій, як науковці, так і практики державного управління, зможуть результативніше вирішувати проблеми демократизації.

П. Надолішній [107, с. 46 – 56] також зазначає, що концепція демократичного врядування – це система наукових поглядів на управління

суспільним розвитком, що відображає парадигмальні зміни в теорії і практиці державного управління, зокрема: переорієнтацію державно-управлінської системи на людину як вищу ціль; розуміння держави як основного політичного інституту суспільства, сформованого суспільством і підконтрольного йому; тлумачення управління суспільним розвитком як процесу самоорганізації.

На сьогодні актуальним питанням ефективного функціонування державних інституцій є накопичення значного методологічного потенціалу, тому вважаємо доцільним також розглянути концепцію доброго врядування (або належного врядування) – “good governance”. Добре врядування трактують як демократичне, справедливе врядування, що здійснюється урядом, дії якого правовим чином урегульовані і який не порушує закон [74]. Як зазначають Дж. Гілі і М. Робінсон, добре врядування “передбачає високий рівень організаційної ефективності щодо формулювання і фактичного здійснення політики, особливо в проведенні економічної політики і її внеску в забезпечення зростання, стабільності і народного добробуту. Добре врядування передбачає також підзвітність, прозорість, участь, відкритість і панування закону” [268]. Таким чином, поєднання економічних та суто гуманітарних завдань і підходів зумовлює особливе формулювання критеріїв ефективності управлінської діяльності, що мають відповідати концепції доброго врядування.

У західній управлінській і політичній науці вивчають зазначені теорії демократичного врядування, доброго врядування (“good governance”), які акцентують увагу на участі органів публічної влади у здійсненні виборчого процесу, самостійному вирішенні громадянином питань своєї життєдіяльності відповідно до його суверенної волі. Їх впровадження в Україні в аспекті досліджуваного питання має сприяти встановленню сталого, досконалого та ефективного виборчого законодавства. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, зумовлює потребу підготовки і виховання нової генерації активних громадян.

Проте, при розгляді виборчого процесу науковці найчастіше досліджують теорію суспільного договору, яка має своїм підґрунтям твердження, що законна державна влада повинна будуватися на згоді народу на певні правила, за якими здійснюється правління, щоб підтримувати порядок у суспільстві. Теорія виходить із міркувань про так званій “природний стан” людини поза рамками впорядкованого суспільства, коли її дії обмежені тільки сумлінням та опором інших. Починаючи з такої вільної несупільної людини, прихильники теорії суспільного договору намагаються пояснити, чому людині вигідно добровільно поступитися повною свободою задля переваг життя при політичному порядку [184, с. 54]. Серед визначних прихильників теорії суспільного договору були філософи Т. Гоббс, Д. Локк, Ж. Руссо та інші.

Від основи соціального договору – визнання за людиною невід’ємних природних прав – йде закріплене в міжнародних політико-правових документах положення, що єдиним джерелом влади виступає народ, а вибори є формою здійснення народовладдя. Ф. Фукуяма [267] з цього приводу визначив, що “країна є демократичною, якщо вона надає народові право обирати собі владу шляхом періодичних, таємних, багатопартійних виборів на засадах всезагального та рівного виборчого права усього дорослого населення”.

У сучасних умовах у більшості країн наряду з існуванням принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову у деяких державах виділяють також виборчу владу, що організує належним чином вибори та референдум, забезпечуючи вільне та адекватне волевиявлення громадян. Концепція виборчої влади, на думку О. Теперіка, як вольова характеристика інституту виборів повинна базуватися на народовладді – основі конституційного строю [230]. Виокремлення виборчої гілки влади для цього дослідження виявляє особливий інтерес.

Так, розробками зазначеної концепції займались Ю. Веденєєв, О. Теперік, В. Чиркин та інші. На думку Ю. Веденєєва [22, с. 43], теорія розподілу влади буде не повною, якщо в її класичних визначеннях не буде знайдено місця для

виборчої влади, через яку тільки й визначається суверенітет громадянського суспільства.

“Виборча влада” – складне публічно-владне утворення, що включає виборчий корпус і його владу, здійснювану на виборах і референдумах, і систему незалежних виборчих органів. Принаймні перша її складова існує в будь-якій демократичній державі, а в багатьох державах організаційне відокремлення виборчої влади виражається у створенні незалежних виборчих органів, що керуються виключно нормою закону.

Аналіз літератури, присвяченої проблемі виокремлення серед гілок влади виборчої влади, показав, що народ потребує належної організації та проведення виборів або референдумів у країні з метою легітимного формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування або прийняття легітимних рішень на референдумі та забезпечення періодичної змінності обраних органів та посадових осіб.

Необхідно зазначити, що перераховані вище теорії сприяють встановленню сталого, досконалого та ефективного виборчого законодавства в Україні. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зумовлює потребу підготовки і виховання нової генерації активних громадян.

Проаналізувавши наявний вітчизняний і зарубіжний досвід виборчого процесу й публікації з цього питання науковців і дослідників, окреслимо наступне: питання виборів і виборчого процесу як механізму формування легітимних представницьких органів публічної влади не є предметом детального наукового аналізу. На нашу думку, це можна пояснити, перш за все, тим фактом, що у переважній більшості досліджень вибори розглядаються як фрагментарний процес, вилучений із одного цілого. У цьому аспекті можна говорити про те, що здійснення певними суб'єктами протягом установленого періоду часу процедур, пов'язаних з підготовкою і проведенням відповідних загальнодержавних чи місцевих виборів, установами та оприлюдненням їх результатів, і є виборчим процесом.

Саме тому на сьогодні доцільно розглядати виборчий процес як детермінант демократичного формування влади, що може бути ефективним лише за умови проведення чесного і прозорого формування представницьких органів публічної влади, законодавчого закріплення та забезпечення принципів виборчого процесу, детального регулювання процедур щодо проведення виборів, організаційного, правового, інформаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

1.2 Концептуальні підходи до побудови організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні

Вивчаючи світовий досвід організації виборчого процесу, Україна продовжує науковий пошук сучасного прозорого механізму державного регулювання виборчого процесу. У зв'язку з цим постає необхідність у теоретичному обґрунтуванні ефективних шляхів проведення виборчого процесу на демократичних засадах, що є шляхом до сталого, досконалого та ефективного виборчого законодавства.

Отже, питання про механізми державного регулювання є однією з центральних проблем регулювання будь-яких суспільних процесів, відтак регулювання значною мірою залежить від ефективності управлінських рішень. Необхідність дослідження теоретико-методологічних засад механізмів державного регулювання виборчого процесу обумовлюється, насамперед, забезпеченням реалізації виборчих прав суб'єктів під час виборчого процесу. Механізми державного регулювання є “багаторівневою системою, що складається з конкретних управлінських механізмів і формування якого є основою забезпечення ефективності управлінського процесу” [135, с. 30]. У науковій думці спостерігається наявність різного тлумачення сутності та складових механізмів державного управління, тому відсутність комплексного дослідження, безпосередньо організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, спонукає до наукових пошуків.

Проте, незважаючи на велику кількість досліджень, немає закінченого уявлення про структуру та механізми державного регулювання виборчого процесу для проведення неупереджених, чесних, прозорих та демократичних виборів. Деякі вітчизняні науковці (О. Богашов [14 – 16], А. Савков [202 – 204], І. Фетеску [243] та ін.) досліджують питання виборчого процесу, розглядаючи його крізь призму державного управління, деякі – крізь призму адміністрування (М. Примуш [134], О. Сушинський [228] та ін.), деякі – крізь призму державного регулювання (О. Марцеляк [95], М. Ставнійчук та ін. [222 – 223]). З огляду на це, проаналізуємо сутність понять “державне управління”, “адміністрування” та “державне регулювання” виборчого процесу.

Досліджуючи управління, адміністрування та регулювання як соціальні явища, зазначимо спільні (за сферою застосування) та різні характеристики (за характером впливу на об’єкти). Принциповою ознакою державного управління є його цілеспрямованість. Саме тому державне управління розглядається як процес цілеспрямованого впливу суб’єкта державного управління на об’єкт (на суспільну систему, стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку і діяльність особи і громадянина) “з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави” [45, с. 32].

Державне управління як системне суспільне явище є багатогранною діяльністю органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямованою на формування і введення в дію механізмів впливу у всіх сферах життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на основі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових й індивідуальних інтересів [110, с. 36].

“Вплив державного управління спирається на авторитет і силу державної влади, підкріплюється і забезпечується нею. Це не просто побажання, наміри, заклики й очікування, а силовий вплив (котрий потенційно існує завжди, а здійснюється за необхідності). Це означає, що поставлені в управлінні цілі,

організаційні заходи, установлені ним регулюючі норми повинні бути беззаперечно досягнуті, здійснені, виконані” [1, с. 65]. Так, суб’єктом державного управління є система органів державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені функції державного управління, а об’єктом – суспільні відносини, у процесі яких виникають певні інтереси і, відповідно, певні потреби, спрямовані на їх задоволення.

Ряд дослідників зводить регулювання виборчого процесу до виконання функцій з адміністрування виборів, якими наділені виборчі комісії. Варто відзначити, що дефініція “адміністрування” припускає її розгляд у таких двох аспектах: управління, завідування та формальне, бюрократичне управління, що здійснюється лише шляхом наказів і розпоряджень. Адміністративний менеджмент є сучасним стилем управління, який принципово відрізняється від бюрократичних форм і методів тим, що побудований на засадах демократії з мінімізованим втручанням держави в усі сфери суспільного буття, за винятком надання послуг, які відсутні на ринковому полі. Адміністративний менеджмент слід також розглядати як напрям управлінських досліджень, пов’язаний зі спробою створити набір універсальних принципів управління, які б дали змогу на основі діагностики конкретної державної організації виробити напрями підвищення її ефективності [88, с. 53 – 57].

Такий вузький підхід в деяких випадках є виправданим, але він не охоплює взаємодії усіх державних органів, які тією чи іншою мірою залучені до виборчого процесу. До діяльності з організації та проведення виборчого процесу залучаються й органи законотворчості (Верховна Рада України), і органи правозастосування (Кабінет Міністрів України, Центральна виборча комісія, відповідні міністерства, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування тощо), і органи, що здійснюють розгляд судових спорів, що виникають під час виборів. Оскільки в науковій літературі застосування дефініції “адміністрування” до виборчого процесу має місце, то на нашу думку це більш пов’язано із запозиченням його іноземного походження, бо саме в зарубіжних наукових джерелах використовується дефініція “адміністрування

виборчого процесу”, під якою розуміється система органів, які здійснюють організацію та проведення виборів. Так, органи, які безпосередньо залучені до здійснення виборчих процедур (виборчі комісії), виконують певні дії у їх вузькому розумінні – адміністрування виборчого процесу.

Зазначимо, що регулювання (від лат. *regulare*) означає підпорядковувати певному порядку. Отже, державне регулювання – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб’єктів у напрямі, необхідному для досягнення поставлених цілей [23, с. 1207].

Думки науковців стосовно дефініції “державного регулювання” різняться, розглянемо наявні підходи до сутності державного регулювання:

– з теоретичного погляду – державне регулювання є системою знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави, а з практичного – сфера діяльності щодо цілеспрямованого впливу, спрямованого на досягнення цілей державної політики (Л. Приходченко [137, с. 61 – 68]);

– сукупність напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства (В. Авер’янов [1]);

– з теоретичного погляду – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на перебіг соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики (С. Чистов [254, с. 35 – 41]);

– система заходів держави для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і всього суспільства (Л. Дідківська, Л. Головка [254, с. 35 – 41]).

Аналіз вищезазначених підходів свідчить, що державне регулювання пов’язане зі здійсненням впливу не на об’єкти управління, а на створення умов розвитку певної сфери у державі. Під державним регулюванням, у загальному

значенні, розуміємо створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів у напрямі комплексного соціально-економічного та культурного розвитку суверенної держави, а також створює умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, надаючи можливість діяти найбільш ефективно.

У той же час треба розуміти, що державне керівництво й політичні діячі, які мають адміністративний вплив, можуть мати власні цілі, що можуть не збігатися із суспільними інтересами.

Отже, слушно зазначає М. Ставнійчук, що “вибори – це суспільно-правовий інститут. За умов демократичного суспільства вибори, за своєю суттю – це вияв реальної волі народу, процес здійснення цієї волі, який має відбуватися за допомогою держави (тільки в межах її конституційної компетенції), під контролем держави (повинен здійснюватися поряд з іншими також судовий захист усіх без винятку виборчих прав суб'єктів виборчого процесу), проте за своєю суттю – це недержавний інститут” [129, с. 35 – 36]. Проведення виборів має своїм результатом формування представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Як доводить О. Марцеляк, конституційні засади виборів “визначають межі, у рамках яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом, завдяки якому окреслюються характер і напрями правового комплексу суспільних відносин, що складаються у процесі формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [95, с. 38 – 45].

На нашу думку, не викликає сумніву той факт, що вибори являють собою найважливіший інститут організації і функціонування публічної влади в сучасних політичних суспільствах. Вони складають нову проблемну галузь і сферу професійної діяльності.

За визначенням М. Сербіна, виборча система – це сукупність юридичних норм, що закріплюють принципи та права громадян вибирати й бути обраними;

що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації та проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; що встановлюють гарантії виборчих прав громадян і відповідальність депутатів та інших обраних осіб перед виборцями [210, с. 16].

Розкриття змісту поняття “державного регулювання” розширило евристичні можливості дослідження й відкрило перспективи подальших наукових розвідок у цьому напрямі, завдяки чому при визначенні поняття “державне регулювання виборчого процесу” рекомендується виходити з того, що це система заходів держави, спрямована на упорядкування діяльності суб’єктів виборчого процесу, забезпечення вимог виборчого законодавства, організацію виборчих процедур.

Розділяючи думки вищезазначених науковців, ми вважаємо доцільним у межах даного дослідження розглядати виборчий процес крізь призму державного регулювання.

Управління або регулювання для реалізації народного суверенітету є впливом на безпосередню та представницьку демократію які, відповідно до визначення В. Шаповала, є “конституційними механізмами реалізації народного суверенітету” [253, с. 12 – 27]. Вважаємо, що після дослідження поняття “державного регулювання виборчого процесу” доцільно розглянути механізм його реалізації, тобто “механізм державного регулювання виборчого процесу”.

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер’янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, Б. Кваснюка, О. Кілієвича, Ю. Ковбасюка, О. Коротича, А. Кузнєцова, М. Лесечка, Ю. Лисенка, М. Миколайчука, П. Надолішнього, Н. Нижник, І. Розпутенка, Р. Рудніцької, Ю. Сурміна, В. Тертички та ін.

Але, перш ніж виділяти найбільш проблемні і нерозроблені аспекти побудови організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, проведемо дослідження сутності окремих цілісних базових

понять, таких як: “механізм”, “механізми державного управління”, “механізми державного регулювання”, “організаційно-правовий механізм”.

I. Черленяк [248, с. 129] пропонує використовувати три підходи до характеристики поняття “механізм”: структурний, який розглядає механізм як сукупність автономних частин, об’єднаних в одне ціле на підставі певного принципу узгодження їх просторово-часового розвитку; функціональний, згідно з яким механізм є сукупністю координованих зв’язків між функціями частин, що забезпечує виконання функції цілого; процесний, який визначає механізм як координовану умовами й закономірностями процесу взаємодію між структурно-автономними складовими процесу.

Так, В. Авер’янов [47, с. 54] вважає, що складовими механізмів державного управління є система органів виконавчої влади й сукупність правових норм, які регламентують організаційну структуру системи цих органів, а також процеси її функціонування й розвитку. Через механізми державного управління здійснюється реалізація владних відносин.

На думку Н. Нижник, механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта [114]. Водночас вона наголошує, що механізм управління охоплює “цілі управління, елементи об’єкта і їх зв’язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні й фінансові ресурси управління, соціальний і організаційний потенціал” [48, с. 36].

В. Малиновський [93, с. 48] зауважує, що механізми державного управління визначаються як сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об’єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління.

Сукупність і логічний зв’язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб’єкт державного управління (його компоненти) “схоплює” потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах,

закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх в життя, спираючись на державну владу є механізмами формування та реалізації державного управління [6, с. 109]. “Сутність механізмів державного управління полягає у забезпеченні управлінського впливу суб’єкта управління на об’єкт з метою здійснення якісних перетворень” [135, с. 30].

Слушно зазначають В. Бакуменко і В. Князєв [44], що механізми державного управління – це “практичні заходи, засоби, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей”.

Механізми державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб’єктів державного управління на об’єкт і вплив на його діяльність, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління [87, с. 46].

Так, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах [198] визначають механізми державного управління як штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів державного впливу на об’єкт управління.

Отже, механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори: елементи управління та їх зв’язки, і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів або потенціалів. Спрямування діяльності, задоволення потреб, завершення певної діяльності є ознаками “державного управління”, а підпорядкування певним правилам з метою злагодженості, взаємодії її складових є ознакою “регулювання”.

Вважаємо, що поняття “механізми державного регулювання” застосовується переважно до такої діяльності, яка має визначені межі державного втручання, бо включає в себе суб’єкти регулювання (державні й місцеві органи влади), об’єкти регулювання, які здійснюють свою діяльність у напрямі, бажаному для держави.

Аналіз літературних джерел показав, що серед науковців немає одностайної та чіткої точки зору щодо структури механізмів державного управління/регулювання. Розглянемо зміст механізмів державного управління/регулювання залежно від тієї чи іншої сфери діяльності.

З точки зору Л. Приходченко, структура механізмів державного управління визначається як сукупність компонентів [136, с. 59 – 66]:

- цільового;
- нормативно-правового;
- організаційного;
- економічного;
- інформаційного.

“Оптимальне поєднання зазначених компонентів, враховуючи причинно-наслідкові зв’язки, виступає головною і необхідною передумовою взаємодії елементів системи державного управління, в цілому забезпечуючи підвищення ефективності її функціонування” [136, с. 59 – 66].

Так механізм державного управління, на думку О. Федорчак, це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Він може складатись з таких складових [242]:

- економічного (для управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- організаційного (об’єкти, суб’єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

На думку І. Фетеску, механізми державного управління виборчим процесом – це складна система державних органів з організації та проведення виборів, набір інструментів, які використовують ці органи, сукупності відносин із суб'єктами виборчого процесу. Виокремлено наступні механізми державного управління виборчим процесом [243, с. 169]:

- правовий;
- адміністративно-організаційний;
- фінансовий;
- інформаційний.

Як зазначає Р. Князевич, механізми виборів Президента України являють собою систему організаційних (державних і недержавних) і нормативних (правових і етичних) засобів і способів здійснення народовладдя щодо заміщення посади глави держави. До механізму виборів Президента України входять організаційна, територіальна, фінансова і матеріально-технічна та інформаційна складові, спільна дія яких забезпечує здійснення народовладдя під час виборів Президента України [67, с. 9]. Такий підхід до визначення механізмів виборів Президента України, на нашу думку, може бути властивий усім видам виборів, що проводяться в Україні.

Таким чином, наведені ознаки механізмів державного регулювання виборчого процесу дають підстави остаточно визначити його як сукупність взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, процедур підготовки і проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на створення демократичних умов здійснення народного волевиявлення.

З огляду на зазначене, вважаємо, що питання розробки організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу ще не знайшло системного відображення в наукових дослідженнях з державного управління й найчастіше розглядається в аспекті визначення структури, підпорядкування і повноважень державних органів, які здійснюють організаційно-методичне забезпечення виборчого процесу, залишаючи поза увагою проблему цілей, завдань та результатів діяльності цих державних органів.

Механізми державного регулювання виборчого процесу на сьогодні у повній мірі не розкривають динаміку здійснення виборчого процесу, тому виникає необхідність дослідження організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу.

Враховуючи предмет даного дослідження, зупинимо свою увагу на організаційно-правових аспектах державного регулювання виборчого процесу.

Слушною є думка П. Надолішнього, який стверджує, що у вітчизняній літературі визначають організаційні форми управлінської діяльності як форми, пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій (оперативно-організаційних чи матеріально-технічних операцій), і правові – як форми, через посередництво яких управлінські рішення і дії набувають правового характеру. Таким чином, організаційно-правові форми – це форми, пов'язані з наданням управлінським рішенням і діям правового змісту через посередництво встановлених організаційних форм [110, с.70].

Нормативно-правова складова (правовий механізм) – це установлені відповідними органами правила поведінки окремих осіб та їх груп, що формується, виходячи з того, що на створення та розвиток нормативно-правової бази з питань організації та проведення виборчого процесу, безумовно, здійснюють вплив різноманітні чинники, серед яких, по-перше, відповідність вимог норм права рівню соціально-економічних умов у країні; по-друге, відповідність норми права реальним інтересам суб'єктів

виборчого процесу; по-третє, розширення міжнародної співпраці та імплементація національного законодавства до вимог Європейського Союзу; по-четверте, підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу тощо.

Правові методи використовуються, по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися і, по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених цілей. Правовий аспект стосується всіх видів управлінських відносин [99, с. 107].

Норми і правила державного регулювання виборчого процесу мають встановлювати:

- суб'єктів виборчого процесу, їх статус, порядок формування, функції і компетенцію (предмет, права та обов'язки, форми і методи діяльності), структуру і характер взаємовідносин;
- принципи здійснення виборчого процесу;
- форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами виборчого процесу;
- сукупність правових інструментів для забезпечення гарантій прав та обов'язків суб'єктів виборчого процесу;
- правові засоби, які визначають юридичні технології: заборони, терміни, процедури та ін.;
- заходи юридичної відповідальності тощо.

Правові норми не лише визначають цілі та завдання державного регулювання виборчого процесу, компетенцію їх органів, принципи здійснення виборчого процесу, а й регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її окремих елементів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного регулювання виборчого процесу.

Правові норми, регламентуючи всі відносини, що виникають під час організації та проведення, визначають тим самим, правове середовище та

правовий інструментарій діяльності органів державного регулювання виборчого процесу, а також інших суб'єктів виборчого процесу.

Відзначимо, що основними властивостями правового механізму державного регулювання виборчого процесу є досягнення поставленої мети шляхом законної реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав та обов'язків, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів з питань виборчого процесу, а їх організовану і взаємопов'язану сукупність.

Організаційна складова механізму державного регулювання виборчого процесу має за мету забезпечити функціонування інституцій (суб'єктів виборчого процесу, передусім Центральної виборчої комісії, виборчих комісій нижчого рівня, органів відділів ведення Державного реєстру виборців тощо), тобто являє собою сукупність правил і процедур щодо (етапів виборчого процесу):

- утворення територіальних виборчих округів/виборчих округів;
- утворення виборчих дільниць;
- формування складу окружних/територіальних/державних виборчих комісій;
- формування списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- висування та реєстрація кандидатів;
- проведення передвиборної агітації;
- голосування у день виборів;
- підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів;
- припинення діяльності окружних/територіальних/дільничних виборчих комісій.

В. Калюжний пропонує таке визначення організаційного механізму [62]: організаційний механізм – це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення

функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кінцевим результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи.

Саме структура пов'язує окремі елементи в єдине ціле, виявляє спільні ознаки, викликає появу нових системних якостей.

В аспекті нашого дослідження слушною є думка і Г. Атаманчука, який зазначає, що до організаційних та правових форм управлінської діяльності потрібен комплексний підхід. Він відзначає, що окреме місце посідають організаційно-правові форми, які констатують той факт, що у державних органах багато правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття за допомогою встановлених організаційних форм. [7, с. 161 – 162].

Погоджуючись з вищезазначеними вченими, з метою системності дослідження ефективного державного регулювання виборчого процесу в умовах проведення вільних, прозорих і демократичних виборів вважаємо, що організаційний і правовий механізми слід об'єднати в єдиний організаційно-правовий механізм. При цьому, в результаті їх поєднання відбувається об'єднання та переплетіння їх елементів, функцій, принципів і зв'язків.

При розгляді дефініції “організаційно-правовий механізм” слід виходити з того, що під час наукових досліджень в різних сферах управління, даній категорії приділялася увага значною кількістю українських вчених, проте єдиної думки щодо його визначення та складових не існує.

Так, М. Попов, досліджуючи організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики, визначає його як систему органів державного управління, створених з метою реалізації гендерної ідеології у різних сферах суспільного життя та здійснення гендерних стратегій на основі конституційно-правових норм, прийнятих у державі [133]. В. Конопльов під організаційно-правовим механізмом розуміє комплекс умов з ефективного управління діяльністю органів щодо здійснення певного виду діяльності [76].

З цього Л. Приходченко зазначає, що організаційно-правовий механізм із теоретичної точки зору є системою знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан. Щодо практичного застосування, то організаційно-правовий механізм державного управління є сукупністю [137, с. 61 – 68]:

- нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів системи державного управління;
- методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;
- матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надасть змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, усебічно враховувати інтереси громадян.

На нашу думку, одним з найважливіших інструментів державного регулювання виборчого процесу, що має звільнити українське громадянське суспільство від масових фальсифікацій, політичної корупції, непрозорості окремих процедур, особливо стосовно фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами є організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу.

Проте, потрібно розуміти, що специфікою виборчого процесу є прямий взаємозв'язок виборчого законодавства з практикою організації та проведення виборчого процесу, що є “лакмусовим папірцем” у здійсненні вільних, прозорих і демократичних виборів.

Державотворчою функцією суспільства та інститутом безпосередньої демократії є вибори – джерело легітимності влади, за допомогою якого відбувається інституціонування органів державної влади.

Вважаємо, що особливість сучасного етапу розробки організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу укладена в

його перехідності, коли старі інститути зберігають свій вплив на формування і прийняття управлінських рішень, а нові ще не мають необхідної якості для ефективного впливу на політику майбутнього розвитку та її регулювання. Так тільки в сукупності управлінських процедур і правового регулювання можна розкрити сутність виборчого процесу.

Таким чином, сукупність взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, процедур, організаційних структур, а також правового регулювання відносин з організації та проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на здійснення вільного волевиявлення громадян є організаційно-правовим механізмом державного регулювання виборчого процесу. Як видно, забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу досягається шляхом здійснення заходів, які спрямовані на створення певних умов взаємодії між складовими системи для проведення вільних, прозорих і демократичних виборів.

Структура такого механізму складається з організаційного блоку (суб'єкти виборчого процесу, їх завдання, функції, ієрархія підпорядкування, інструменти) та блоку нормативно-правового забезпечення (закони і підзаконні нормативно-правові акти, документи, що визначають особливості статусу суб'єктів виборчого процесу, методичні матеріали, інструкції тощо).

Організаційна складова містить у собі сукупність органів, що здійснюють функції з державного регулювання виборчого процесу, які координують свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів держави. Вона включає в себе інституціональне, організаційне, інформаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

1) Інституціональне забезпечення включає в себе систему органів та підрозділів, які виконували функції з організації та проведення виборчого процесу в Україні, а також забезпечення реалізації прав суб'єктами виборчого процесу.

У цій системі варто виділити:

- Верховну Раду України як наділену правом призначення виборів;
- Центральну виборчу комісію як вищий орган у системі виборчих комісій;
- Кабінет Міністрів України як орган держави, який забезпечує потрібне фінансування виборчого процесу
 - міністерство доходів і зборів, міністерство юстиції, міністерство закордонних справ, міністерство оборони, міністерство внутрішніх справ;
 - Національний банк України;
 - Державну казначейську службу України;
 - місцеві державні адміністрації, територіальні структури міністерств та інших органів державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування;
 - архівні установи;
 - прокуратуру;
 - суд.

2) Організаційне забезпечення включає в себе вимоги щодо кваліфікації осіб, що входять до складу виборчих комісій, та рівня правової освіти виборців. Цей елемент базується на відповідності завдань державного регулювання виборчого процесу з реальною можливістю забезпечити їх виконання. Важливу роль в цьому відіграє саме кадровий потенціал, який визначається професійним рівнем учасників виборчого процесу, здатністю відповідних працівників за наявності необхідних знань та умінь виконувати покладені на них функції з ефективною організацією та проведенням виборчого процесу.

3) Інформаційне забезпечення визначає, яким чином відбувається налагодження системи передачі інформації та включає в себе автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему “Державний реєстр виборців”. Завдяки цій системі здійснюється зберігання, обробка даних, які містять передбачені законом відомості та користування ними з метою забезпечення державного обліку виборців.

4) Фінансове та матеріально-технічне забезпечення організації та проведення виборів в Україні здійснюється згідно із виборчим законодавством та покладено на відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування. Фінансове забезпечення виборчого процесу передбачає здійснення фінансових операцій відповідними виборчими комісіями за одержанням та витратою бюджетних коштів та коштів особистих виборчих фондів партій/кандидатів.

Нормативно-правова складова даного механізму включає в себе сукупність правових норм, що спрямовані на правове забезпечення організації та проведення виборчого процесу.

Нормативно-правове забезпечення державного регулювання виборчого процесу здійснюється за допомогою Конституції України, Законів України, Постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, Указів Президента України, постанов та протокольних рішень Центральної виборчої комісії та інших галузевих підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються певні етапи і процедури виборчого процесу, а саме таких галузей законодавства, як: конституційне, цивільне, цивільно-процесуальне, житлове, фінансове, інформаційне, адміністративне, кримінальне, кримінально-процесуальне тощо.

Усі ці елементи утворюють систему, яка спроможна запобігти фальсифікаціям під виборчого процесу, сприяти запобіганню проявам корупції з метою забезпечення ефективного використання державних коштів. Тому ефективне здійснення державного регулювання виборчого процесу можливо тільки у випадку, коли ефективно функціонують всі окреслені складові. У такому випадку дана діяльність буде ефективною.

Найважливішими показниками демократизму будь-якої виборчої системи є наявність реальних гарантій реалізації виборчих прав громадян і використання у виборчій практиці всіх принципів виборчого права. Під гарантіями розуміються умови і засоби, що забезпечують реальне втілення в життя принципів виборчого права [32, с. 17].

Проте формальна наявність усіх складових механізму не є єдиною умовою створення дієвої системи. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні має бути ефективним.

Отже, питання виборчого процесу є об'єктом прискіпливої уваги як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, практиків, міжнародних організацій, оскільки стан ефективності суспільного життя країни перебуває у прямій залежності від якості здійснення виборчого процесу. Аналіз наукових досліджень, організаційної та нормативно-правової складової, свідчить, що організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу ще не отримав глибокого та комплексного висвітлення в наукових працях, проте окремі його складові досліджувались і вивчаються, але системного дослідження цього об'єкту не існує.

Тому в сучасних умовах важливим завданням є вдосконалення та створення науково обґрунтованої бази для конструювання та впровадження у практичну діяльність із урахуванням міжнародного досвіду та вітчизняної специфіки виборчого процесу, що віднесено до актуальних завдань соціально-економічних перетворень у країні.

1.3 Правовий дискурс державного регулювання виборчого процесу: вітчизняний і міжнародний досвід

Правова система виборчого процесу як масив функціонально взаємопов'язаних правових актів, що створюються і діють на основі єдиних принципів, – це механізм, що швидко розвивається. Ухваленням законів і підзаконних актів у галузі виборчого процесу не завершується створення правової системи, потім починається їх реалізація і правозастосування. З цього зазначимо, що довіра до влади формується, якщо політична модернізація здійснюється на засадах демократії і свободи, зміцнення авторитету влади, посилення правопорядку. “Позитивні політичні зрушення дадуть можливість розширити суспільну підтримку влади” [110, с. 27]. Основною передумовою

посилення значення ідеалів свободи і справедливості в українському суспільстві має бути сам розвиток демократичних інститутів влади, перш за все – правової держави.

У тім, говорячи про процес демократичної модернізації політичної системи України, неможна не звертати уваги на те, що саме забезпечення участі громадян у політичному та державному управлінні виступає чи не головним фактором, який, з одного боку, засвідчує рівень демократизму політичної системи в цілому, а з іншого – дозволяє забезпечити високий рівень легітимності державної влади при збереженні дієвих засобів впливу на неї з боку суспільства в разі її поступової делегітимації [30, с. 723 – 732].

Нині в Україні відсутнє якісне, стабільне та прогностичне державне регулювання виборчого процесу. Українське виборче законодавство є предметом постійної ревізії. Ухвалення відповідних рішень, концепцій, програм та роз'яснень здійснюється, як правило, напередодні нових виборів. Як показав досвід останніх президентських, парламентських і місцевих виборів, безперервна змінюваність виборчих законів може нести в собі загрозу правовій безпеці, забезпеченню реалізації вільного волевиявлення громадян-виборців, достовірному встановленню підсумків голосування, а отже й легітимному формуванню представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Від цього залежить сталий прогресивний розвиток громадянського суспільства у бік забезпечення демократичних принципів, а отже і входження України до Європейського Союзу.

Вибори – це процес свідомого вибору при наявності повної та об'єктивної інформації про предмет виборів. Для того, щоб вибори відповідали міжнародним виборчим стандартам вільного волевиявлення, періодичності, вільності та легітимності, великого значення набуває нормативно-правове забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, що покликано здійснювати регулювання правовідносин між суб'єктами виборчого процесу. Саме право регулює суспільні відносини

шляхом встановлення у своїх нормах прав і обов'язків учасників суб'єктів цих відносин.

Організація і проведення виборів в Україні регламентуються передусім Конституцією України, Законами України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про Центральну виборчу комісію”, “Про Державний реєстр виборців”, постановами Центральної виборчої комісії, рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду України тощо. Отже, як видно, виборче законодавство складається з системи загальних і галузевих нормативно-правових актів матеріального і процесуального характеру.

Норми, що містяться у вказаних актах, можна поділити на такі групи:

- ті, що закріплюють основні принципи і процедури проведення виборів;
- ті, що визначають процедури здійснення активного виборчого права, тобто права обирати представників до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- ті, що визначають процедури здійснення пасивного виборчого права, тобто права бути обраним до органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи на виборну посаду.

За допомогою системи правових засобів, способів і форм нормативність права трансформується у впорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок.

Так, елементами правової складової досліджуваного механізму визначаємо:

1. Норма права – загальнообов'язкове правило (модель) поведінки, яке встановлює для суб'єкта як можливий варіант поведінки – суб'єктивні права, так і необхідний варіант поведінки – юридичні обов'язки.

Завдання цього елемента полягає в тому, щоб:

- визначити загальне коло людей, на яких він розповсюджується;

- визначити зміст поведінки суб'єктів;
- визначити обставини, за яких особа повинна керуватися цим правилом поведінки;
- розкрити саме правило поведінки.

2. Правові відносини – відносини, що виникають на основі норм права. У них індивідуалізуються положення норми права, конкретизуються права та обов'язки певних суб'єктів, їх повноваження і юридична відповідальність.

Правовідносини виконують такі функції:

- визначають конкретне коло осіб, на яких розповсюджується дія норм права в певний момент;
- закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть дотримуватись суб'єкти;
- є умовами для можливого приведення в дію спеціальних юридичних дій з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків та відповідальності.

3. Юридичні факти – конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.

4. Акти реалізації прав і обов'язків – фактична поведінка суб'єктів правовідносин щодо здійснення своїх прав і обов'язків. Саме реалізація прав і обов'язків завершує “роботу” механізму правового регулювання – реальна поведінка така, на яку було спрямоване правове регулювання.

Правове регулювання в суспільстві здійснюється за допомогою певних механізмів. О. Скакун вважає, що під механізмами правового регулювання слід розуміти різні елементи правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство [216, с. 128].

Це певна, взята у єдності, сукупність правових засобів, способів та форм, за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, відповідає інтересам суб'єктів права, вирішує конфлікти, сприяє досягненню соціального компромісу в правовій сфері. Саме наведений підхід до механізму правового регулювання висловлюють С. Бобровник та

Н. Оніщенко, пропонуючи відмовитись від розуміння даного механізму тільки як діяльності законодавця, котрий формує норму права, надає їй уповноважуючого, зобов'язуючого чи забороняючого характеру, та лише як виконання правового припису, підпорядкування забороні суб'єктами, яких цей припис стосується. При односторонньому підході до механізму правового регулювання нанівець зводиться мета та цілі правового регулювання, не враховуються різні фактори, які впливають на процес зазначеного регулювання. Заслуговує на увагу позиція А. Малько, який розглядає його як певну систему юридичних засобів, організованих послідовно, що мають за мету подолання перешкод, які стають на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [229].

В. Нерсесянц зазначає, що механізм дії права - це механізм абстрактно-загальної правової регуляції, конкретизованої та індивідуалізованої стосовно конкретно-визначеного випадку вияву юридичної сили діючого права. У даному разі загальна норма набуває індивідуального характеру щодо конкретного випадку [112, с. 45].

Таким чином, за допомогою механізму правового регулювання обґрунтовується необхідність здійснення правового регулювання в суспільстві, впорядковуються явища правової дійсності, забезпечується їх єдність, взаємозв'язок та взаємодія, відбувається процес трансформації правових приписів щодо реальної поведінки суб'єктів права.

Розробка проблем правового забезпечення державного регулювання виборчого процесу в Україні має місце в працях вітчизняних науковців і практиків: М. Баймуратова, М. Корнієнка, В. Погорілка, М. Орзіха, Н. Нижник, М. Ставнійчук, О. Фрицького, В. Шаповала та інші. Так, О. Іванченко зазначає, що виборче право являє собою систему правових норм, сформульованих у законодавчих та інших нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини, діяльність суб'єктів, встановлюють їхні права й обов'язки у сфері здійснення народовладдя – виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [57].

Необхідно зазначити, що виборче законодавство України розвивається динамічно, але не завжди у прогресивному напрямі. Розбалансованість, внутрішні суперечливості, непослідовність розробки нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів ще мають місце.

Поступово триває процес формування правової системи, зорієнтованої на забезпечення політичних та інших прав громадян. Гарантією цього права є всебічне забезпечення нормативно-правового регулювання виборчого процесу через зміцнення демократичних принципів організації та порядку проведення виборів [205, с. 125 – 131]. Міжнародний досвід свідчить про те, що, створюючи сприятливі умови для розкриття творчого потенціалу громадян і подолання їх соціальної інертності, суспільство залучає до демократичного процесу головну діючу силу – народ. Саме тому, маємо прагнути до будування сталого виборчого законодавства через прийняття Виборчого кодексу України.

У березні 2008 року Верховна Рада України створила Робочу групу з розробки проекту Кодексу. Рада Європи у 2008 – 2009 роках надала допомогу при підготовці Єдиного виборчого кодексу України. Українські науковці у співпраці з державними службовцями розробили проект Виборчого кодексу, який увібрав у себе і європейські виборчі традиції, і українські реалії: декілька чинних законів про вибори (Закони України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”), що взагалі не узгодженні між собою, але діють у країні. Проект Виборчого кодексу України внесено на розгляд депутатських комісій Верховної Ради України (реєстраційний номер 4234-1) [25], але досі не схвалено парламентом.

Прийняття Виборчого кодексу України дозволило б уніфікувати регулювання всіх виборчих процедур, а саме: формування та організацію роботи виборчих комісій, визначити перелік суб’єктів виборчого процесу, встановити вимоги до ведення Державного реєстру виборців, вирішити питання фінансування виборів тощо; забезпечити повноту та юридичну визначеність;

усунути дублювання норм, забезпечити механізми реалізації принципу обов'язковості і періодичності виборів. На цьому неодноразово наголошувала Парламентська Асамблея Ради Європи у своїх резолюціях від 19.04.2007 року № 1549 [185] та 26.01.2012 року № 1862 [186]. З огляду на це створення єдиної системи правил (виборчих процедур) є запорукою підвищення рівня легітимності результатів виборів. Так, вдосконалення державного регулювання виборчого процесу з урахуванням міжнародних виборчих стандартів надасть додаткових можливостей для проведення в Україні виборів на засадах конкурентності, відкритості, транспарентності.

Таким чином, маємо розуміти виборче законодавство як сукупність законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють порядок призначення, організації та проведення виборів, встановлення результатів голосування.

Характерними його рисами є [40]: а) нестабільність; б) жорстка залежність від політичного процесу; в) загальна орієнтація на міжнародні виборчі стандарти; г) збільшення кількості процесуальних норм; д) орієнтація на нормативне забезпечення виборчих прав громадян.

Також вважаємо, що сучасний стан виборчого процесу позначений певними негативними тенденціями, серед них є:

- підкуп виборців;
- використання адміністративного ресурсу під час виборчого процесу;
- залякування для того, щоб викликати плутанину;
- масове вкидання бюлетенів до урни для голосування;
- навмисне псування бюлетенів за іншого кандидата;
- несвоєчасне оприлюднення окружними/територіальними виборчими комісіями результатів голосування на окрузі;
- недостатня прозорість у державному регулюванні виборчого процесу на всіх рівнях тощо.

Так, незалежні місії спостереження за виборами 15 грудня 2013 року відзначили, що до роботи у складі виборчих комісій були залучені особи, які раніше були помічені в порушеннях виборчого законодавства, але через відсутність покарання мали можливість знову працювати у виборчих комісіях.

Вважаємо, що механізм організації виборів повинен відповідати принципу справедливих виборів. Універсальної моделі організації виборів не існує, і в різних державах діють різні механізми організації виборів, які залежать від національних традицій, від системи влади, від політичної і виборчої системи.

Загалом у сучасній науці державного управління України активно формується своєрідний “євро інтеграційний” напрямок досліджень [220, с. 409 – 413], основною метою яких є розроблення теоретико-методологічних і наукових засад адаптації доктринальних положень і нормативного масиву вітчизняного досвіду організації та порядку проведення виборів відповідно до європейських принципів.

Так, А. Вешняков формулює загальні вимоги до адміністративних структур, що організують вибори об’єктивність, неупередженість, незалежність, неприпустимість політичного тиску, відкритість і гласність [98]. Таким чином, вважаємо, що виборчі органи повинні володіти якщо не незалежністю, то хоча б певною автономією.

Створення ефективної системи державної влади й досі залишається головним завданням Української держави [33, с. 15]. У контексті механізмів державного регулювання виборчого процесу в Україні слід відзначити досвід країн Європейського Союзу. Загалом у країнах з розвиненими демократичними традиціями так чи інакше в межах своїх повноважень у виборчий процес “залучаються” апарат парламенту (наприклад, в Ірландії), міністерства охорони здоров’я, закордонних або внутрішніх справ (наприклад, у Франції), органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують виготовлення виборчої документації, підготовку приміщень для голосування, виборчих скриньок. Функції територіальних/окружних/дільничних

виборчих комісій, як правило, полягають лише в підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування (результатів виборів) в окрузі, а центрального органу адміністрування виборів – в організаційно-методичному забезпеченні виборчого процесу та оприлюдненні результатів виборів. Варто також відзначити, що практично у всіх країнах усталеної демократії рішення виборчих комісій оскаржують не в комісіях вищого рівня, а безпосередньо в адміністративному суді [55].

Орієнтиром для побудови європейської системи органів адміністрування виборчого процесу є положення, сформульовані в Кодексі належної практики у виборчих справах, які зводяться до того, що виборчий процес має забезпечуватися незалежними і неупередженими органами, які повинні складатися зі службовців, обізнаних у сфері виборчого права. Кодекс у загальних рисах окреслює механізм забезпечення такої незалежності, відносячи всі інші питання, пов'язані з адмініструванням виборчим процесом, до сфери законодавчого регулювання процедури виборів.

Вважаємо, що за існуючих конституційно-правових реалій вибори проводяться як багатоетапний юридичний процес. Організаційні та матеріально-технічні труднощі проведення виборчих процедур бере на себе державна влада з частковим залученням організаційного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Виборчий процес складається з декількох важливих етапів, процедур, наслідком яких є оприлюднення результатів виборів та формування органів влади. “Основний тягар несе система виборчих комісій, що має складну політико-правову природу та достатньо широке коло завдань” [14, с. 13 – 19].

Частиною третьою статті 21 Всесвітньої декларації прав людини 1948 року, затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року [34] закріплено, що саме “воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують

свободу голосування”. У Документі Копенгагенської наради – Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року [79], саме вільні вибори віднесені його учасниками до “числа елементів справедливості, що істотно необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, та рівних і невід’ємних прав усіх людей”, а волевиявлення людей на вільних, прозорих, періодичних і непідроблених виборах є основою легітимності влади.

У державотворчому процесі дієвим організаційно-правовим механізмом державного регулювання виборчого процесу є забезпечення реалізації прав громадян на участь їх в управлінні державою та реальне здійснення свого активного та пасивного виборчого права. Гарантією цього є надання кожному громадянинуві можливості таємно проголосувати, забезпечення свободи і таємності голосування, та відсутність фальсифікацій на виборах.

Вважаємо, що особливого значення у здійсненні виборчого процесу набувають принципи. Їх дотримання має забезпечити уникнення суб’єктивізму під час ведення виборчого процесу й узгодження політичних інтересів суб’єктів. На думку Н. Мельтюхової, принципи державного управління – це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватись у науковій та практичній діяльності фахівців з управління [101, с. 42 – 50].

Міжнародні виборчі стандарти (загальноприйняті вимоги, закріплені міжнародними угодами або встановлені міжнародними організаціями, що визначають принципи та форми здійснення виборчих процедур із метою реалізації виборчих прав громадян) містять принципи демократичних виборів, що закріплені в конституціях і законах, це: право громадянина обирати і бути обраним в органи державної влади, органи місцевого самоврядування; періодичності й обов’язковості, справедливості та свободи виборів, що здійснюються на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Такі стандарти забезпечують вільне волевиявлення громадян, гласний та відкритий характер виборів, гарантії реалізації виборчих

прав і свобод суб'єктів виборчого процесу, громадського і міжнародного спостереження за виборами.

Зазначимо, що принципи виборчого процесу як незаперечні вимоги, які ставляться до суб'єктів виборів з метою гармонічного поєднання їх інтересів щодо формування представницьких органів державної влади мають забезпечувати проведення в Україні вільних, прозорих і демократичних виборів.

Отже, альтернативність складає вихідну передумову організації та проведення демократичного конкурентного виборчого процесу. Принцип альтернативності виборів є нормативною початковою і кінцевою умовою проведення виборчих кампаній і юридичного визнання їхніх результатів. Національні виборчі норми не містять повної характеристики принципу альтернативності виборів. Юридично не визначено, чи повинна ця політична якість виборчого процесу охоплювати всі його стадії і на яких умовах можливе проведення безальтернативних виборів стосовно до їх окремих категорій – повторні вибори, повторне голосування; чи належне дотримуватися при проведенні виборів усіх рівнів – федеральних і регіональних – або існують певні обмеження і винятки з даного правила [41, с. 29 – 30].

Принцип обов'язковості виборів заснований на політико-правовій вимозі, щоб вибори в демократичній правовій державі були єдиним юридично гарантованим і легітимним способом формування органів державної влади. Обов'язковість виборів припускає, що компетентні державні органи повинні регламентувати час діяльності виборних інститутів публічної влади й забезпечувати їхнє відтворення на регулярній основі через виборчий процес [41, с. 26 – 27].

Принцип періодичності виборів пов'язаний із правовими обмеженнями повноважень виборних органів державної влади щодо термінів їхнього виконання. Фактично і юридично це означає, що вибори повинні проводитися в обов'язковому порядку і через визначені інтервали часу. Нормативна регламентація часу діяльності виборних інститутів публічної влади покликана,

з одного боку, забезпечити стабільність їхнього функціонування, а з іншого боку – гарантувати змінюваність (ротацію) депутатів і виборних посадових осіб за підсумками голосування [41, с. 26 – 27]. Принцип періодичності виборів кваліфікується в міжнародних документах як загальна умова визнання їхньої правосуб'єктності.

Так, у статті 21 Всесвітньої декларації прав людини [34], відзначено, що воля народу, будучи основою влади уряду, “повинна знаходити собі вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах...”.

Відкритість і гласність відносяться до універсальних принципів організації виборних інститутів публічної влади. Виборче законодавство містить сукупність норм, що забезпечують реалізацію даного принципу в діяльності виборчих комісій на всіх стадіях виборчого процесу, а також відкритість і гласність виборчих кампаній для всіх суб'єктів виборчого процесу – кандидатів, виборчих об'єднань і блоків, виборців [41, с. 48]. Принцип відкритості виборів припускає не тільки об'єктивне висвітлення виборчого процесу, але й участь громадськості в спостереженні за ходом проведення виборів, створення належних умов.

Свобода виборів припускає добровільність участі громадянина у виборчому процесі і, як наслідок, неприпустимість будь-яких форм впливу з метою примусити його до участі або неучасті у виборах, а також на його вільне волевиявлення [41, с. 29].

Якщо кожен із суб'єктів виборчого процесу буде дотримуватись зазначених принципів, щонайменше, буде прагнути так діяти, – виборчий процес буде здійснюватися на правових принципах і засадах. У такому разі “з організацією виборчого процесу загалом, із здійсненням його конкретних етапів та заходів, а значить, із забезпеченням належних умов для народного волевиявлення особливих проблем виникати не повинно (за умови належного законодавчого регулювання такого процесу)” [100, с. 18 – 19].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що держава не може здійснювати ідеологічний вплив на волевиявлення громадян, а навпаки, має забезпечувати

створення умов для проведення вільних, прозорих і демократичних виборів, з цього позитивними наслідками вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу є: демократизація політико-правових процесів; намагання парламенту за нових умов реально втілити на практиці конституційний принцип народовладдя; забезпечення політичної та ідеологічної багатоманітності у процесі державотворення.

У країнах з усталеними демократичними традиціями адміністрування виборчого процесу здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У більшості таких 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 в Фінляндії, Центральний орган з виборів (Central Election Authority, Valmyndigheten) в Швеції, Виборча Рада в Нідерландах, Виборча Комісія Великобританії (яка за своєю природою, порядком призначення і звільнення членів Комісії може бути віднесена до органів виконавчої влади) [55].

На регіональному і місцевому рівнях (щодо місцевих виборів), на рівні виборчих округів та дільниць підготовка і проведення виборів у цих країнах забезпечується або державними службовцями (посадовими особами органів місцевого самоврядування) або ж виборчими комісіями, які утворюються органами місцевого самоврядування з представників органів судової влади і муніципальних службовців. Зокрема, уповноважені з виборів – посадові особи місцевого самоврядування або державні службовці – забезпечують підготовку та проведення місцевих виборів у Великобританії та Ірландії; виборчі комісії, утворені органами місцевого самоврядування з числа суддів, виборців (незалежно від їхньої партійної приналежності), службових осіб місцевого самоврядування, здійснюють управління виборчим процесом в Австрії, Бельгії,

Іспанії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Німеччині, Франції, Швеції. Обов'язкове представництво політичних партій у складі окружних та/або дільничних виборчих комісій передбачене законодавством лише декількох країн (Данія, Португалія, Фінляндія) [55]. У силу того, що розглянуті країни мають розвинені демократичні традиції та значний досвід у проведенні вільних і чесних виборів, такий підхід до визначення кола органів, які здійснюють підготовку і проведення загальнодержавних та місцевих виборів, не суперечить принципу неупередженості та незалежності органів адміністрування виборчого процесу.

У той же час застосування аналогічних підходів у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи навряд чи могло б забезпечити проведення в них виборів, які б відповідали демократичним стандартам.

Саме тому не викликає подиву той факт, що в Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, Словенії і Чехії проведення виборів забезпечує не МВС (на національному рівні), не органи місцевої влади і посадові особи цих органів, а відповідно Центральні виборчі комісії та утворені ними або місцевими представницькими органами місцевого самоврядування окружні та дільничні виборчі комісії, склад яких формується з представників партій суб'єктів виборчого процесу або партій, що подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах. Взаємний контроль представників партій у виборчих комісіях забезпечує незалежність на неупередженість комісій регіонального і нижчого рівнів, а на національному рівні незалежність ЦВК забезпечується представництвом в її складі суддів (Польща), представників парламенту, органів виконавчої та або судової влади (Естонія, Латвія, Словаччина, Словенія), громадських організацій (Литва, в якій 3 члени Центральної виборчої комісії призначаються Литовською асоціацією правників). Органи виконавчої влади відіграють вагомую роль у формуванні ЦВК лише в двох країнах Центральної та Східної Європи – в Угорщині та Чехії [55]. В останньому випадку такий порядок формування ЦВК не має принципового

значення, оскільки повноваження ЦВК щодо підготовки та проведення виборів в Чехії істотно обмежено.

Натомість в Угорщині Національна виборча комісія наділена значно ширшими повноваженнями, що з урахуванням особливостей її формування ставить під сумнів неупередженість та незалежність Комісії у здійсненні своїх повноважень. Так, в окремих джерелах вказується, що формування Національної виборчої комісії парламентом (простою більшістю голосів членів парламенту) призводить до того, що у Національній виборчій комісії представлені лише партії парламентської більшості. В Угорщині, окрім Національної виборчої комісії, вагомі повноваження щодо адміністрування виборчого процесу покладаються також на Департамент з питань виборів при МВС. Практика показує, що в умовах, коли керівник МВС є представником парламентської більшості, адміністративні рішення МВС в ряді випадків порушують права партій меншості [55]. Варто відзначити, що прагнення законодавця забезпечити незалежність органів адміністрування виборчого процесу від адміністративного або політичного втручання часто породжує іншу проблему – низького рівня професіоналізму членів виборчих комісій.

В Італії, наприклад, склад дільничних виборчих комісій до 2005 року визначався шляхом жеребкування, до участі в якому допускались всі виборці, внесені до списку виборців на дільниці. Такий підхід забезпечував політичну нейтральність та незалежність комісій, однак далеко не всі члени виборчих комісій, визначені шляхом жеребкування, були обізнані з положеннями виборчого законодавства і були готові застосовувати його на практиці. Саме тому з 2005 року склад комісій формується місцевими радами з поміж кандидатур, запропонованих партіями. Аналогічні проблеми виникли свого часу в Чехії, де до 2000 року підготовка та проведення виборів як на загальнодержавному, так і регіональному та місцевому рівнях здійснювалась виборчими комісіями, які формувались за поданнями партій, блоків, об'єднань виборців – суб'єктів виборчого процесу. У той же час формування цих органів за принципом рівнопредставленості всіх суб'єктів виборчого процесу

негативно впливало на якість підготовки та проведення виборів, суттєво ускладнювало роботу виборчих комісій. У зв'язку з цим у 2000 році до виборчого законодавства Чехії було внесено ряд суттєвих змін, які мали на меті докорінне реформування системи органів управління виборчим процесом. Зокрема, Центральну виборчу комісію було перетворено на постійно діючий орган в системі органів виконавчої влади, до складу якого відтепер входили не представники партій і блоків, а заступники керівників міністерств, відповідальних за підготовку та проведення виборів. Зазнав змін і перелік органів, відповідальних за підготовку та проведення загальнодержавних і місцевих виборів – якщо до 2000 року відповідні функції і повноваження поклалися на Центральну, регіональні, окружні та дільничні виборчі комісії, то з 2000 року комісії проміжного рівня було ліквідовано, а їхні повноваження покладено на місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, більшість функцій ЦВК – передано міністерствам внутрішніх справ, охорони здоров'я, соціальної політики. Представництво суб'єктів виборчого процесу в органах управління виборчим процесом сьогодні зберігається лише в дільничних виборчих комісіях. При цьому така система адміністрування виборів, на думку фахівців, працює набагато ефективніше, ніж попередня [55].

Аналіз положень відповідних виборчих законів країн-членів Європейського Союзу дозволяє стверджувати, що в умовах стабільності виборчого законодавства, розвинених демократичних традицій та відсутності протиправного втручання адміністративної і політичної влади у діяльність органів управління виборчим процесом відповідь на це питання не має принципового значення.

Так, в ряді країн – наприклад, в Бельгії, Великобританії, Ірландії, Італії, Франції, Швеції системи органів управління виборами не існує як такої, в інших країнах (Австрія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Фінляндія) вона побудована за принципом децентралізації – основні повноваження передаються від ЦВК (або іншого центрального органу, уповноваженого організувати виборчий процес) окружним та дільничним

виборчим комісіям. Загалом, в країнах з розвиненими демократичними традиціями так чи інакше в межах своїх повноважень у виборчий процес “залучаються” апарат парламенту (наприклад, в Ірландії), міністерства охорони здоров’я, закордонних і внутрішніх справ, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують виготовлення виборчої документації, підготовку приміщень для голосування, виборчих скриньок. Функції окружних і дільничних виборчих комісій, як правило, полягають лише у підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування (результатів виборів) в окрузі, а центрального органу адміністрування виборів – у організаційно-методичному забезпеченні виборчого процесу та оприлюдненні результатів виборів [55]. Варто також відзначити, що практично у всіх країнах усталеної демократії рішення виборчих комісій оскаржуються не до комісій вищого рівня, а безпосередньо до адміністративного суду.

Дослідження положень виборчих законів країн ЄС дозволяє дійти висновку, що визначальний вплив на побудову системи адміністрування виборчого процесу, визначення засад взаємодії між органами цієї системи, меж і характеру їхніх повноважень має ступінь розвитку демократичних традицій, у тому числі – наявність досвіду проведення демократичних і чесних виборів. У більшості країн Західної Європи система органів адміністрування виборів є децентралізованою, між її складовими наявні зв’язки координації, а не субординації; повноваження вищого органу адміністрування виборів покладено на центральний орган виконавчої влади, як правило – Міністерство внутрішніх справ. Загалом повноваження цього органу передбачають організаційно-методичне забезпечення проведення виборів, встановлення результатів загальнодержавних виборів та їх офіційне оприлюднення. Контрольні функції МВС (або аналогічних органів) суттєво обмежені.

У державах Східної Європи, які не мають розвинених демократичних традицій, система органів адміністрування виборів побудована за принципом ієрархії, між органами цієї системи існують чіткі субординаційні зв’язки; вищий орган адміністрування виборів наділяється широкими контрольними,

організаційними і розпорядчими повноваженнями. У більшості нових членів ЄС функції такого органу виконує Центральна виборча комісія, яка має автономний статус і прямо не належить до виконавчої гілки влади.

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.

Законодавством більшості країн Європейського Союзу у якості підстави набуття членами виборчих комісій своїх повноважень передбачено складання ними присяги.

Як правило, у країнах Європейського Союзу окружні, територіальні і дільничні виборчі комісії формуються представницькими органами самоврядування, а не вищим органом адміністрування виборів. Також у більшості держав (членів Європейського Союзу немає суттєвих відмінностей між структурою системи, яка забезпечує підготовку загальнодержавних виборів в окрузі, та структурою системи, яка забезпечує проведення місцевих виборів.

Висновки до розділу 1

1. Формування легітимних органів публічної влади, що мають представницький характер, завдяки проведенню виборів на принципах прозорості, транспарентності та відкритості покладає нові завдання перед наукою державне управління, найбільш гострими з яких є забезпечення дотримання прав та свобод виборців, прозорість виборчих процедур, уникнення фальсифікацій під час здійснення виборчого процесу. У зв'язку з цим

необхідним є пошук оптимальних форм забезпечення відповідності нормативно-правової бази стану розвитку громадянського суспільства в питаннях формування представницьких органів публічної влади і дотриманню міжнародних виборчих стандартів.

У результаті критичного осмислення теоретичних напрацювань вітчизняних авторів з погляду різноманітних, суміжних із наукою державного управління, наук: політології, соціології, права та новітніх зарубіжних досліджень у галузі виборчого процесу, визначено, що дослідженню питань теорії, методології та практики виборчого процесу присвячені роботи багатьох авторів, встановлено, що розглянуті дослідження акцентують увагу на правових аспектах і підходах до державного регулювання виборчого процесу, питаннях фінансування виборів, функціонуванні виборчих органів, дослідженні політичної освіти, політичної культури, правової культури виборців, особливостях проведення місцевих виборів тощо. Проте питанням державного регулювання виборчого процесу, дослідженням організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу приділено значно менше уваги.

Міждисциплінарний характер проблеми виборчого процесу обумовлює складність вивчення питання державного регулювання виборчого процесу через наявність теоретичних суперечностей (недостатністю розробки базових понять) і відсутністю єдиного підходу в цілому.

2. Специфіка аналізу організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу виявляється в особливому фокусі теоретичного осмислення виборчого процесу і практичного підходу до впровадження механізмів державного регулювання виборчого процесу.

У вітчизняній літературі поки що не сформовано однотайної та чіткої точки зору щодо визначення механізмів управління виборчим процесом, деякі розглядають його крізь призму “державного управління”, деякі – крізь призму “адміністрування”, деякі – крізь призму “державного регулювання”. Автором доведено, що державне регулювання пов’язане зі здійсненням впливу не на

об'єкти управління, а на створення умов розвитку певної сфери у державі. Під державним регулюванням розуміємо систему заходів держави, спрямовану на упорядкування діяльності суб'єктів виборчого процесу, забезпечення вимог виборчого законодавства, організацію виборчих процедур.

На основі аналізу підходів до визначення основних понять дослідження сформульовано авторське визначення поняття “організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу”, який вважається сукупністю взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, процедур, організаційних структур, а також правового регулювання відносин з організації та проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на здійснення вільного волевиявлення громадян.

Структура такого механізму складається з блоку нормативно-правового забезпечення (Конституція України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, постанови Центральної виборчої комісії тощо (виникнення, припинення правовідносин, визначення кола суб'єктів, встановлення прав та обов'язків суб'єктів тощо) та організаційного блоку (суб'єкти виборчого процесу, їх цілі, завдання, функції). При цьому, в результаті такого поєднання, відбувається об'єднання та переплетіння складових, функцій, принципів й зв'язків організаційного й правового механізмів.

Установлено, що в державотворчому процесі дієвий організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу є засобом забезпечення реалізації прав громадян на участь їх в управлінні державою. Лише відсутність фальсифікацій на виборах, надання кожній особі можливості проголосувати та забезпечення свободи й таємності голосування гарантує участь громадян України в управлінні державними справами та реальне здійснення права обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3. Українське виборче законодавство є предметом постійної ревізії. Ухвалення відповідних рішень, концепцій, програм та роз'яснень здійснюється, як правило, напередодні нових виборів. Як показав досвід останніх

президентських, парламентських і місцевих виборів, безперервна змінюваність виборчих законів може нести в собі загрозу правовій безпеці, забезпеченню реалізації вільного волевиявлення громадян, достовірному встановленню підсумків голосування, а отже й легітимному формуванню представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Визначено, що за допомогою механізму правового регулювання обґрунтовується необхідність здійснення правового регулювання в суспільстві, впорядковуються явища правової дійсності, забезпечується їх єдність, взаємозв'язок та взаємодія, відбувається процес трансформації правових приписів щодо реальної поведінки суб'єктів права.

Дослідження шляхів розвитку організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу з позиції науки державного управління, створення науково обґрунтованої бази для їх конструювання та коректного впровадження у площину реального політичного середовища, а також розроблення концептуальної бази для формування моделей та методів державного регулювання виборчого процесу за міжнародним досвідом стали наразі гострою необхідністю соціальних і політичних перетворень у країні.

РОЗДІЛ 2

СКЛАДОВІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Українське законодавство знаходиться у фазі динамічних перетворень у напрямку наближення до демократичних стандартів державного регулювання виборчого процесу, основними орієнтирами яких є відкритість, неупередженість і незалежність від політичних маніпуляцій, починаючи від передвиборчого періоду і закінчуючи встановленням результатів виборів. Результатом цих перетворень має стати такий організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу, що забезпечить рівноправність усіх суб'єктів виборчого процесу; прозорість фінансування виборчих кампаній; високий рівень правової культури суб'єктів виборчого процесу; прозоре використання інформаційних систем та сприятиме уникненню фальсифікацій на виборах.

Разом з тим, поза рамками досліджень залишилися важливі питання щодо комплексної оцінки організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу.

Тому завданням даного розділу стало дослідження складових організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу.

У розділі досліджуються та аналізуються:

- вітчизняний досвід організації підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу як організаційна складова механізму;
- сучасний стан формування Державного реєстру виборців в Україні у контексті вдосконалення процедури складання списків виборців, а також проблеми, які впливають на їх якість;
- нормативно-правове підґрунтя фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу відповідно до вітчизняних та міжнародних виборчих стандартів.

2.1 Підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу як організаційна складова механізму

Відсутність досконалого виборчого законодавства та практика здійснення виборів, за часів незалежності України, потребує відповідних теоретичних досліджень у частині упорядження нормативного забезпечення з питань підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу, вдосконалення та забезпечення підвищення рівня професійності членів виборчих комісій через запровадження системи їх відповідного навчання.

Результати останніх парламентських виборів (2012 року) є свідченням низки фальсифікацій, через які Центральною виборчою комісією не було встановлено результати виборів на п'яти мажоритарних виборчих округах (94, 132, 194, 197, 223). Таким чином, не було дотримано конституційного обов'язку держави щодо захисту прав та свобод громадян (стаття 3 Конституції України [78]). “Виборчі комісії різного рівня є безпосередніми організаторами підготовки та проведення виборів в Україні, і на всіх стадіях виборчого процесу вони вживають заходів, щоб реалізація виборчих прав громадян стала можливою” [234, с. 40 – 43]. Передусім, вважаємо головними причинами такого порушення виборчих прав громадян є недостатній професійний рівень, відсутність належного досвіду роботи у виборчих комісіях та неосвіченість щодо норм діючого виборчого законодавства з відповідних виборів.

Питання демократії, виборчої легітимності та конституційної законності набувають особливої ваги для розуміння перспектив розвитку української державності [8, с. 5]. Уже не викликає сумнівів той факт, що успіх забезпечення реалізації активного та пасивного виборчого права громадян залежить, з одного боку, від рівня професійності членів виборчих комісій, а з іншого – від рівня правової культури самих суб'єктів виборчого процесу (виборців, кандидатів від партій, окремих кандидатів тощо). Тільки в такому випадку правомірно говорити про формування представницьких органів шляхом проведення демократичних виборів та застосування міжнародних виборчих

стандартів, тому забезпечення організації та порядку проведення виборів відповідно до Конституції України та законів України вимагає підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу, що також надасть можливість громадянам прийняти усвідомлене рішення під час здійснення волевиявлення.

Підсумки голосування є ключовим аспектом проведення виборів, отже вибори – це інструмент виміру настроїв суспільства стосовно підтримки певної політичної партії/кандидата. Існують підходи, за якими виборці роблять свій вибір на користь тієї чи іншої партії/кандидата, розглянемо їх:

- соціально-психологічний підхід, в основі якого лежить партійна ідентифікація, тобто під впливом політичної ідентифікації певної партії/кандидата у виборців формується уявлення про схильність до цієї партії/кандидата;

- соціологічний (або конфліктний) підхід характеризується наявністю протистояння, конфлікту (яскравим прикладом цього підходу є “помаранчева революція”);

- економічний підхід характеризується оцінкою власного економічного стану (тут і зараз), тобто виборець не цікавиться змістом політичних програм партій/кандидатів, не має уявлення про перспективи економічного розвитку країни.

Зважаючи на те, що вибори – це доволі стрімке явище, яке ґрунтується не лише на правових нормах, а і на правосвідомості виборців, доцільно зазначити українські традиції щодо проведення виборчих кампаній за роки незалежності держави. На нашу думку, в Україні найпоширенішим є економічний підхід, коли виборці провокують політичні партії/кандидатів на підкуп їхніх голосів, не цікавлячись питанням, у якому напрямку буде здійснено розвиток держави після обрання певної політичної партії/кандидата. Але жоден підхід не може бути застосовано окремо, існує лише перевага одного або іншого.

Як слушно зазначає М. Росенко, недотримання принципів розподілу влади та єдності державної влади приводить до негативних соціально-правових

наслідків, серед яких має місце “низький рівень правової культури суб’єктів конституційно-правових відносин та недостатня ефективність захисту прав громадян” [197, с. 9]. Це доводить необхідність підвищення знань суб’єктів виборчого процесу, передусім виборців, членів виборчих комісій, офіційних спостерігачів тощо, про свої права та обов’язки, законодавчі процедури перебігу виборчого процесу тощо.

Основою правової культури є правосвідомість суб’єктів виборчого процесу. Саме професійним рівнем культури мають володіти передусім члени виборчих комісій, кандидати на виборні посади, їх довірені особи, уповноважені особи політичних партій, розпорядники виборчих фондів, офіційні спостерігачі, посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які мають брати участь у підготовці і проведенні виборів.

На нашу думку, у період трансформації суспільства в умовах соціальної, економічної, політичної нестабільності необхідність підвищення правової культури суб’єктів виборчого процесу пов’язана з намаганням захистити волю виборців від маніпуляції їхньою свідомістю та сприяти формуванню у громадян активної поведінки щодо реалізації своїх виборчих прав. Проте, незважаючи на широкий діапазон проблематики, усе ще залишаються недостатньо дослідженими ключові питання теорії правової культури суб’єктів виборчого процесу як засобу забезпечення виборчих прав громадян та особливостей запровадження професійного навчання суб’єктів виборчого процесу в українській практиці.

На сьогодні єдиної думки науковців стосовно визначення понять “політична культура”, “політична освіта”, “правова культура” не існує. Це зумовлено різними пізнавальними та практичними завданнями цього явища. Розглянемо ці погляди.

За визначенням О. Дем’янчука, політична освіта виступає в таких значеннях, як: “громадянська освіта”, тобто виховання свідомого громадянина, і як “політична освіта” для підвищення політичної активності населення в

умовах партисипаторної демократії [43]. Політична культура народу вирішальною мірою обумовлює характер народовладдя, результативність виборів та персональний склад органів державної влади, сприяє їх функціонуванню, закладає підґрунтя їх стабільності [182, с. 12].

Так О. Чупахін вважає, що метою підвищення правової культури виборців є створення умов для забезпечення демократичного, свідомого волевиявлення громадян на виборах, можливості вільно обирати і бути обраними [251, с. 592 – 597].

За визначенням В. Співака, правова культура є багатозначною характеристикою однієї із найважливіших сторін життя суспільства, невід'ємною складовою його загальної культури, яка містить правові цінності та норми у правовій сфері суспільного життя. Виходячи із загальнотеоретичних підходів до структури правової культури, визначено, що правова культура виборчого процесу містить у собі загальні складові правової культури, які функціонують у сфері виборчого права. Робота щодо підвищення правової культури суб'єктів виборчих процесів є надзвичайно багатоплановою [221, с. 8 – 9].

Так А. Савков доводить, що підвищення правової та політичної культури суб'єктів виборчого процесу необхідно проводити за сприяння і участю центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, навчальних і наукових закладів, виборчих комісій та засобів масової інформації з використанням міжнародного досвіду й співпраці з міжнародними та зарубіжними організаціями, що займаються проблемами виборчих систем і технологій. З'ясовано, що чим вищим є освітній рівень громадянина, тим більше він політично зорієнтований і схильний до демократичних змін. Рівень освіти, особливо правової, впливає на особистість громадянина, тобто у більш освічених людей розвинуте прагнення до ефективної участі в політичному процесі, що відкриває їм доступ до політичної влади [202, с. 181 – 190].

Наведені визначення не дають можливості відокремити родові поняття та похідні з нього. Тому ми погоджуємось з думкою Н. Рєпіної щодо визначення політичної культури “як системи феноменів суспільної свідомості, а в більш широкому розумінні – як загальної національної культури, яка впливає на функціонування та розвиток державних і політичних інститутів і надає значимість і напрям політичним процесам і політичному життю загалом” [187]. У сучасному житті політична культура виступає основним засобом взаємодії політичної влади з громадянином, головне завдання якої є залучення громадян до політичної діяльності.

Вважаємо, що складовими поняття політична культура виступають політична поведінка і політична активність. Отже, “деякі найважливіші елементи поведінки та дій політично активної людини є обов’язковими” [17]. Це насамперед участь у загальнодержавних і місцевих виборах; у діяльності політичних партій і громадських організацій; участь у роботі державних органів влади та органів місцевого самоврядування; у громадських обговореннях, здійсненні громадського контролю; у політичних дискусіях громадянського суспільства.

Складовою політичної культури “є правова культура, яка поєднує досягнення суспільства у розвитку права, правових ідеалів та цінностей суспільства, ступінь досягнення держави у сфері захищеності прав і свобод людини. Саме зв’язок правової культури з правом, правосвідомістю, правовими відносинами, законністю і правопорядком, правотворчістю та застосуванням норм права відрізняють її від інших форм культури” [29].

Як нами з’ясовано, поняття “політична культура” є родовим поняттям, похідним від нього є поняття “правова культура”, похідним від якого є поняття “правова освіта”. Отже, в аспекті досліджуваного питання вважаємо доцільним визначити “правову культуру суб’єктів виборчого процесу” через різновид політичної культури, який формує систему демократичних цінностей на законодавчому рівні, яких дотримуються у громадянському суспільстві, керуючись правовими знаннями.

Україна потребує нового типу виборця, який розуміє, що будь-яка, навіть найбільш юридично формалізована процедура, ніколи не зможе гарантувати дійсно демократичної та легітимної влади, виборця, якого не потрібно додатково мотивувати прийти на вибори, пропонуючи йому призи й подарунки [12, с. 4 – 22]. З цього, як слушно зазначає О. Оніпко, потрібно перетворення виборів на всенародне свято і усвідомлення кожним громадянином його особистої важливості в формуванні парламенту, інших органів влади [118, с. 67 – 70].

На нашу думку, правова освіта суб'єктів виборчого процесу визначається як сукупність систематизованих теоретичних знань про державну владу, процедуру її формування та виборче право, практичних умінь і навичок з використання цих знань. Знання такого типу є запорукою формування у громадян адекватної правової свідомості, а отже, і правової культури.

Зазначимо, що в Україні на законодавчому рівні закріплені норми щодо правової освіти виборців з питань виборчого процесу. Відповідно до пункту одинадцятого статті 17 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” [181] єдиним державним органом, який зобов'язаний займатись підвищенням правової культури суб'єктів виборчого процесу (тобто всього дорослого населення України – приблизно 37 млн. осіб), є Центральна виборча комісія. Фундаментальними документом з цього питання виступають Концепція підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів (далі – Концепція), яка ухвалена Указом Президента України від 08.12.2000 року № 1322/2000 “Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні” [162], постанови Кабінету Міністрів України від 08.10.1999 року № 336 “Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів в Україні” [161], від 31.01.2001 року № 88 “Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні” [152]. На підставі зазначених нормативно-правових актів ЦВК приймала протокольні рішення від 25.04.2008 року № 2

“Про затвердження Основних напрямів діяльності Центральної виборчої комісії щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів на 2008 рік” [155], від 12.03.2009 року № 2 “Про затвердження Основних напрямів діяльності Центральної виборчої комісії щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів на 2009 рік” [154].

Отже, основними завданнями Концепції є [162]: сприяння підвищенню правосвідомості та активності виборців і учасників референдумів під час реалізації права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення належних умов для набуття широкими верствами населення знань з конституційного права, зокрема законодавства про вибори і референдуми, а також навичок у застосуванні цих знань, підвищення кваліфікації членів виборчих комісій та комісій з референдумів; запобігання порушенням законодавства про вибори і референдуми у процесі його застосування тощо.

Вважаємо, що нормативно закріплені заходи щодо підвищення правової освіти суб'єктів виборчого процесу, є декларативними, залишаються невиконаними у зв'язку з відсутністю належного фінансування.

За даними соціологічного опитування, проведеного автором у межах даної роботи (додаток Ж), опитано 500 осіб, мешканців м. Євпаторія Автономної Республіки Крим, які мали дати відповідь на питання: “Скажіть, будь ласка, як Ви звичайно берете участь у загальнодержавних та місцевих виборах?”, з'ясовано, що для молодих виборців (18 – 24 років) питання про участь у виборах різних рівнів – найбільш складне: так особи з числа опитаних або ніколи не беруть участі у виборах, або індіферентні до них. У віковій групі від 25 до 34 років та від 35 до 44 років також відмічено високий відсоток скептиків.

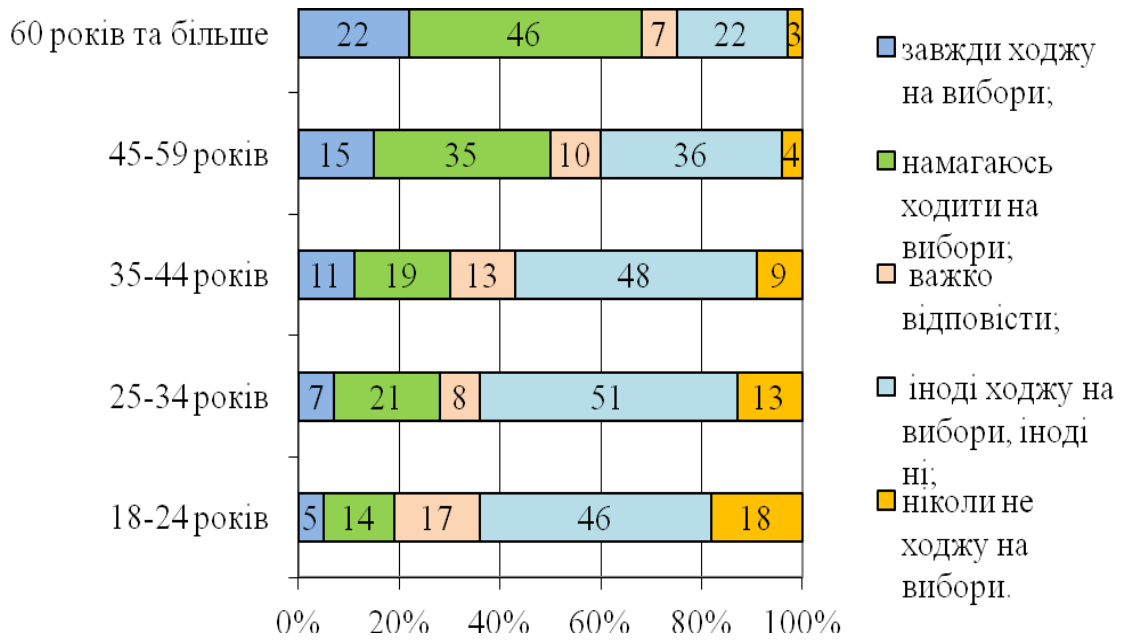


Рис. 2.1. Активність участі у виборах, за віковою ознакою

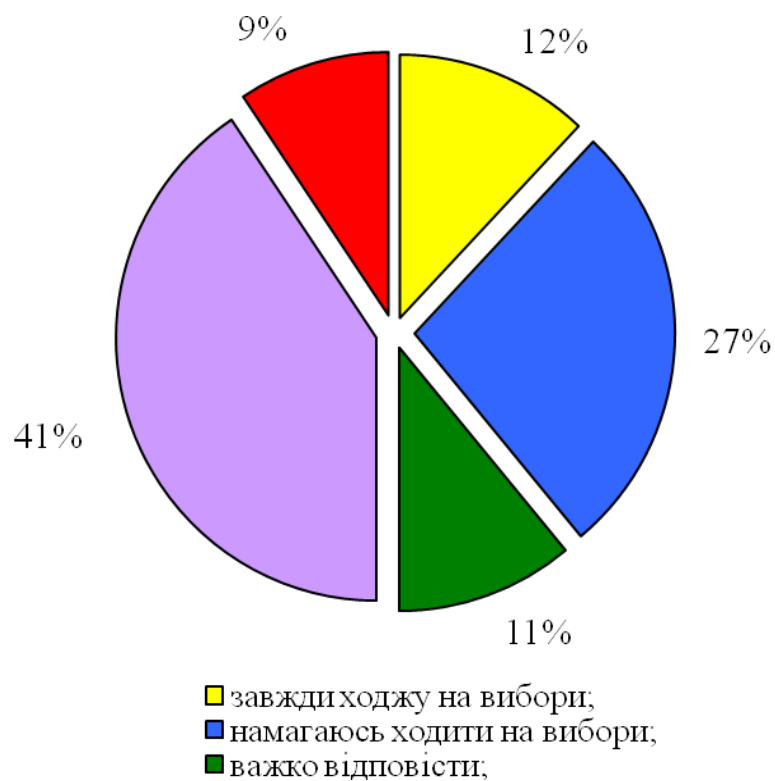


Рис. 2.2. Активність участі у виборах за віковою ознакою. Загальний результат

Проаналізувавши надану вище діаграму, можна зробити висновок, що виборча активність зростає з віком виборців. Умовно поділивши шкалу опитаних від найвищого результату – “завжди ходжу на вибори” до найнижчого результату – “ніколи не ходжу на вибори” видно, що виборці, вік яких вище за 60 років, мають найбільш активну громадську позицію (рис. 2.1.). У цілому, за даними соціологічного дослідження, спостерігається низька виборча активність громадян – 50 % виборців вважають, що результат виборів уже визначено та їх голос не вплине на результат. Лише 12 % виборців, які взяли участь в опитуванні, постійно беруть участь у національних і місцевих виборах (рис. 2.2.).

На нашу думку, питанням сьогодення має стати організація якісного процесу підготовки професійних кадрів для роботи у виборчих комісіях шляхом запровадження систематичного, постійного навчання осіб, які можуть претендувати на заняття посад у виборчих комісіях. При наявному правовому регулюванні правової освіти спостерігаємо порушення виборчого законодавства з боку членів виборчих комісій під час організації та проведення виборів. Насамперед це зумовлено недостатньо високим рівнем правової культури учасників виборчого процесу, зокрема членів виборчих комісій.

Розглядаючи організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу фіксуємо, що результати виборів значною мірою залежать від ефективності організації системи роботи виборчих комісій, центральне місце яких у виборчому процесі визначено законодавством. Перш за все, варто зазначити вагомий роль держави в діяльності всієї системи правової освіти, що вносить стрункність і цілісність у цю систему.

Міжнародними виборчими стандартами передбачено гарантію можливості кандидата призначити по одному члену із правом дорадчого голосу в кожному виборчу комісію виборчого округу (пункт 4 стаття 11 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах – учасниках СНД [75]) (далі – Конвенція), оскільки надає кандидатам можливість на паритетних засадах призначати представників, які повноправно беруть

участь у роботі комісії, чим і забезпечується взаємний контроль та реалізується принцип рівності кандидатів. Відзначимо, що рекомендації для міжнародних спостерігачів співдружності незалежних держав за спостереженням за виборами й референдумами схвалені міжпарламентською асамблеєю держав – учасників СНД, указують на “можливість включення на рівній основі до складу виборчих комісій членів різних політичних партій” (пункт 3.7 [75]).

Міжнародні організації неодноразово наголошували на тому, що чинне виборче законодавство України не встановлює вимог до кваліфікації членів виборчих комісій (окрім секретарів комісій, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, хоча відповідне положення певною мірою є декларативним, оскільки обсяг володіння українською мовою секретарями виборчих комісій ніким не перевіряється). На думку Р. Аксакової, члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не здатні якісно юридично оформлювати перебіг виборчого процесу [2, с. 86]. Слід частково погодитись з такою думкою, зазначивши, що таке положення слід застосовувати при формування територіальних/окружних виборчих комісій.

У зв'язку з цим виборчі комісії на практиці формуються з осіб, які не мають відповідної підготовки до роботи у складі комісій, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та організацію виборчого процесу загалом. За рекомендаціями ОБСЄ/БДПЛ [53], “така підготовка має бути більш інтерактивною й орієнтованою на процедури, які виконуються у день виборів, з особливою увагою до більш складних процедур – зокрема тих, що стосуються підрахунку голосів і складання протоколів про підсумки голосування” [263, с. 3 – 18].

Слід погодитися, що низька політична активність населення призводить до небажання громадян брати участь у роботі виборчих комісій, що, крім усього іншого, підтверджується низькою оплатою їх праці, небажанням бути втягнутими в політичні конфлікти та підвищеним рівнем відповідальності (з

огляду на практику притягнення членів виборчих комісій до юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства).

Адже загальновідомо, що на державу покладається обов'язок забезпечення, охорони та захисту прав і свобод громадян, чому відповідає конституційне положення “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави” (частина друга статті 3 Конституції України) [78]. Реалізація виборчих прав громадян забезпечується за умови взаємного виконання громадянським суспільством і державою, в особі державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, передбачених обов'язків. Отже, констатуємо актуальність питання професіоналізації у формуванні складу виборчих комісій та безвідповідальності колегіального органу, як слушно зазначає О. Сушинський [228, с. 191 – 199], щодо “зволікання” з організацією та проведенням виборів, утворення умов для неможливості встановлення результатів виборів, не встановлення результатів виборів, утворення умов для фальсифікації виборів, фальсифікація виборів тощо”.

Основним напрямом діяльності системи виборчих комісій України при цьому слід вважати матеріальну функцію. Вона спрямована на офіційне виявлення політичної волі електорату та інтерпретації її у склад представницького органу влади. Звідси випливають завдання, які мають стояти перед системою виборчих органів України. До них належать:

- організація виборчих процедур;
- проведення процедури голосування;
- встановлення підсумків голосування;
- легітимне формування представницьких органів публічної влади.

Для того, щоб виборчі комісії змогли успішно впоратись із покладеними на них доволі складними повноваженнями, потрібне відповідне навчання, адже переважна більшість членів комісій не має ні юридичної освіти, ні відповідного досвіду. Навчання членів виборчих комісій – один із напрямів використання міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. Зокрема, це

пріоритетний напрям діяльності проекту Агентства США з міжнародного розвитку “Сприяння організації виборів в Україні”, який діє відповідно до Плану співробітництва Агентства США з міжнародного розвитку та Центральної виборчої комісії [262, с. 10 – 12]. Також особлива увага має бути приділена процедурам демократичності, прозорості, підвищеній вимогливості до професійних і моральних якостей претендентів на виборні посади [188, с. 718 – 723].

У зв’язку з цим зазначимо, що виборчі комісії ще не посіли свого гідного місця у виборчому процесі, і це “зумовлене такими негативними чинниками: недостатньою урегульованістю в процесуально-процедурному аспекті форм і методів їхньої діяльності; низьким рівнем правової культури членів комісій, особливо дільничних; недостатнім фінансуванням виборчих комісій; тиском на роботу комісій різного рівня з боку державних інституцій, політичних партій, органів місцевого самоврядування, втручання в їхню діяльність” [232, с. 7].

З огляду на це, слід прийняти до уваги те, що виборчі комісії – це спеціальні колегіальні державні органи, уповноважені організувати та провести відповідні вибори та забезпечувати повне й однакове дотримання виборчого законодавства України [4, с. 207]. Така дефініція потребує правового роз’яснення, тому що вона стосується усіх виборчих комісій, однак відповідні посади у Центральній виборчій комісії – це посади державних службовців. Однак, слід зазначити, що виборче законодавство не містить інформації стосовно державних посад в інших виборчих комісіях, тобто члени територіальної/окружної/дільничної виборчих комісій не є державними службовцями.

Аналогічно до виконання державними службовцями функцій держави, відповідно до Закону України “Про державну службу в Україні” [150] члени територіальної/окружної/дільничної виборчих комісій виконують важливішу функцію щодо формування у країні представницької демократії, тому на них поширюються також приписи й антикорупційного законодавства. Члени комісії повинні дотримуватись принципів неупередженості через роботу в одній

комісій членів родини (батьки, діти, онуки тощо) відповідно до вимог антикорупційного законодавства. Так, наприклад В. Корж пропонує розробити антикорупційні стандарти якими є “встановлення під час організації і проведення виборів єдиної системи заборони, обмеження обов’язків, дозволів для політичних діячів, кандидатів на виборчу посаду, службових осіб державних органів, членів виборчих комісій та виборців”. Їх система повинна обмежити свавілля, безконтрольність і недобросовісність при виконанні обов’язків членами виборчих комісій [82, с. 224 – 229].

Важливим також є питання подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій у відомостях стосовно кандидата в члени територіальної/окружної/дільничної виборчих комісій міститься інформація про прізвище, ім’я, по батькові, дату народження, місце проживання, освіти, місце роботи, посаду.

Судимість – це передбачені законом правові наслідки засудження, що тривають певний період і визначають особливий правовий статус особи, яка має судимість. Загально-правові наслідки судимості полягають у різноманітних обмеженнях, що встановлюються законом щодо осіб, які мають не погашену або не зняту судимість [89]. У законодавстві не передбачено прямих норм щодо обмежень для заняття посади члена територіальної/окружної/дільничної виборчих комісій особами, особливо, які були засуджені за посадові злочини та мають певні обмеження. Виявити зазначені факти можна тільки після затвердження складу територіальної/окружної/дільничної виборчих комісій, коли здійснюється перевірка фактів судимості особи – члена виборчої комісії.

На нашу думку, є доцільним запровадження підписання членами комісій спеціальних попереджень про відповідальність, з метою запобігання зазначених ситуацій, і обов’язково подання відомостей про несудимість як обмеження щодо заняття посади члена територіальної/окружної/дільничної виборчої комісії, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку. Такі дії сприятимуть впорядкованості та прозорості в формуванні складу дільничних виборчих комісії.

В аспекті організації навчання членів виборчих комісій зазначимо, що досвід усіх попередніх виборів показав наявні постійні особливості в організації роботи дільничних виборчих комісій, у багатьох нетипових ситуаціях робота виборчої комісії залежить від компетенції осіб та їх практичного досвіду. Виборчі процеси, проведені в Україні у 2006, 2007, 2010, 2012 – 2014 роках, продемонстрували, що в середньому до складу виборчої комісії входять 2 – 3 особи, які мають дійсно цінний практичний досвід у цій сфері. Водночас залишається проблемою те, що особи, які брали участь у роботі виборчих комісій на виборах, спираються на досвід, отриманий у попередніх виборах за “застарілими” законодавчими актами. Зазначимо, що кожні наступні вибори проводяться за новим законом, отже, виникає не кваліфікованість більшості членів виборчих комісій, їх неготовність до організації виборчого процесу.

В умовах сучасних змін в організації та проведенні виборів в Україні, громадяни повинні набувати загальної освіченості в цій сфері для реалізації свого активного та пасивного виборчого права, та швидко оволодіти новими професійними знаннями і навичками – для роботи у виборчих комісіях. З цього випливає, що підвищення правової культури потребують не лише молоді та майбутні учасники виборчого процесу, а й ті, хто вже має багаторічний досвід.

Так наведемо перелік найбільш поширених порушень із боку членів дільничних виборчих комісій щодо вимог Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [140] на виборах у 2010 році:

- перешкоджання громадянину з боку члена дільничної виборчої комісії в ознайомленні зі списком виборців (порушення статті 31 Закону);
- не прийняття, не розгляд скарги на помилки (неточності) у списку виборців (порушення частини п’ятої статті 31 Закону);
- не оголошення головою дільничної виборчої комісії кількості виборчих бюлетенів, отриманих дільничною виборчою комісією (порушення частини четвертої статті 69 Закону);

- опломбовано не всі скриньки; не у всі наявні виборчі скриньки опущено контрольний лист (порушення частини шостої статті 69 Закону);
- у разі виявлення пошкодження контрольної стрічки на скриньці не повідомлено органи Міністерства внутрішніх справ, територіальну виборчу комісію, бюлетені не перераховані (порушення частини п'ятої статті 69 Закону);
- проведення агітації в приміщенні для голосування, поруч з приміщенням для голосування (порушення статті 53 Закону);
- видача бюлетеня виборцю без відповідного документа (паспорт, тимчасове посвідчення громадянина) (порушення частини сьомої статті 69 Закону);
- видача бюлетеня особі, яка не внесена до списку виборців (порушення частини сьомої статті 69 Закону);
- видача заповненого бюлетеня, допомога в заповненні бюлетеня, порушення таємниці голосування (порушення частини дев'ятої статті 69 Закону);
- заповнення протоколу про підсумки голосування олівцем (порушення частини шостої статті 72 Закону) та ін.

Вважаємо такі порушення суттєвими та пов'язаними з некомпетентністю членів виборчих комісій.

Функціонування виборчих комісій під час виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року ще раз засвідчило гостру необхідність використання нових механізмів відбору та навчання їх членів. “Некваліфікованість та низька компетентність членів комісій під час виконання своїх повноважень не лише загрожувала організаційним процесам, а й суттєво підвищувала конфліктність парламентської кампанії... Негативний вплив на процес мали упереджені та непрофесійні виборчі комісії. Неприкриті маніпуляції законодавством, ігнорування судами і комісіями результатів волевиявлення виборів, засвідчують те, що дотримання процедур у день голосування не гарантує чесного підбиття підсумків виборів” [125].

Найтипівішими порушеннями виборчих процедур, що виявлені під час спостереження громадською мережею “ОПОРА” [24] за виборами Президента України 25 травня 2014 року були спроби:

- видачі членами дільничних виборчих комісій виборчих бюлетенів без пред’явлення виборцем документів;
- виборців проголосувати без належних підстав;
- порушення таємниці голосування;
- перебування на дільницях осіб, які не мали на це право;
- винесення бюлетенів за межі дільниць, де відбувалось голосування.

У день голосування було зафіксовано 168 процедурних порушень, 36 випадків перешкоджання виборчого процесу, 32 випадки незаконного голосування, 20 випадків порушення правил агітації та 19 випадків порушення таємниці голосування [24]. Однак, ці інциденти не мали масового характеру та не могли вплинути на результати волевиявлення громадян.

Проаналізувавши формування складу дільничних виборчих комісій по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року за ознакою освіти (додаток Е), засвідчимо непідготовленість і недостатній кваліфікаційний рівень членів дільничних виборчих комісій, відсутність у них належного досвіду роботи у виборчих комісіях, про що свідчить високий відсоток осіб, що мали загальну середню освіту – 15,33 %, середньо-спеціальну освіту – 27,27 %, порівняно з тими, хто мав вищу освіту, – 57,26 %. Це призводило до їх неспроможності виконувати обов’язки членів комісії на належному професійному рівні, значених порушень виборчого законодавства, численних скарг як суб’єктів виборчого процесу, так і самих виборців.

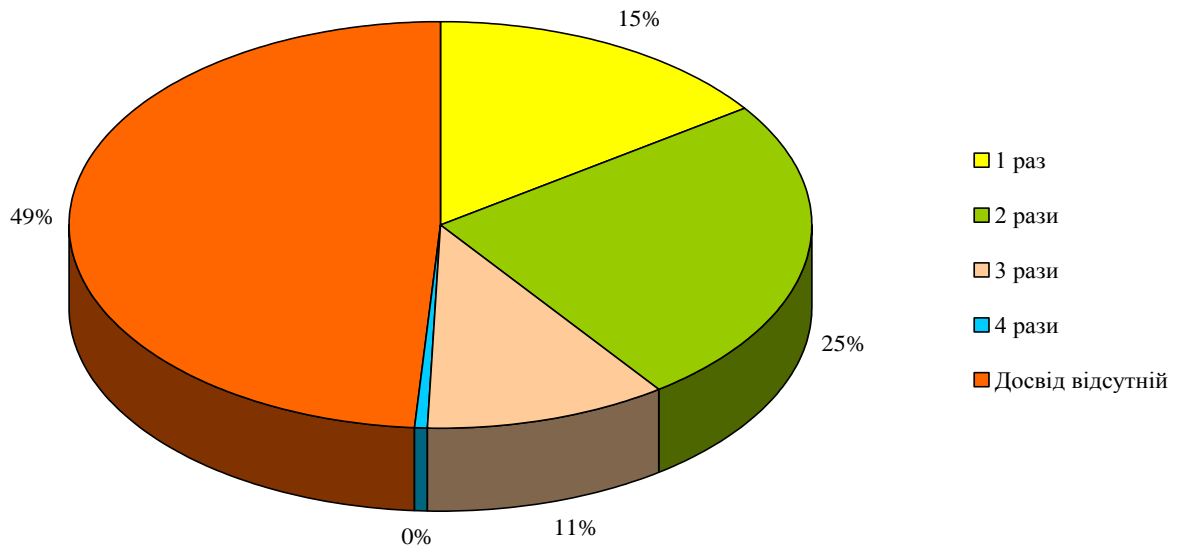


Рис. 2.3. Досвід участі в роботі дільничних виборчих комісій (кількісна характеристика)*

*досліджено автором

Як видно з діаграми на рис. 2.3., майже половина (49 %) складу дільничних виборчих комісій м. Євпаторія (0001 – 0040) по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року, жодного разу не мали досвіду роботи у виборчих комісіях. Тому вважаємо доцільним організувати процес підготовки професійних кадрів для роботи у виборчих комісіях, зокрема в дільничних виборчих комісіях.

Проблема формування якісного складу виборчих комісій мала місце й на позачергових виборах Президента України у 2014 році, так через постійні кадрові ротації окружних та дільничних виборчих комісіях спостерігався недостатній рівень професійності їх членів, що призводило до виникнення значних проблем у роботі комісій у день голосування. Практично усі окружні виборчі комісії провели навчання членів ДВК, однак, персональний склад комісій змінювався вже після проведення навчання (на деяких дільницях від

третини до половини складу комісії), то нові члени ДВК не пройшли відповідного навчання. Однак, ці інциденти не мали масового характеру та не могли вплинути на результати волевиявлення громадян.

На наш погляд, рівень підготовки членів територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій неоднаковий, що і спричиняє виникнення спірних питань, проблемних ситуацій та ускладнює загалом їхню роботу. В Україні на часі постає проблема формування якісного постійного складу виборчих комісій, що мають забезпечити професійне та якісне здійснення основних виборчих процедур. Ґрунтовна підготовка осіб, яких уповноважують на організацію та проведення виборів Президента України, народних депутатів України та до органів місцевого самоврядування, на державному рівні здійснюється наступним чином: Центральна виборча комісія навчає членів територіальних/окружних виборчих комісій, а останні у свою чергу навчають членів дільничних виборчих комісій. Поширеними є факти, коли члени відповідних виборчих комісій пройшли професійну підготовку, але потім їх кандидатури змінюють на інших осіб, які не мають такої підготовки, що знижує професійну компетентність членів комісій та підвищує можливість порушення ними норм виборчого законодавства, спричинення організаційних труднощів у роботі комісії, що впливає на якість виборчого процесу в цілому.

За хаотичних змін, різких стрибків, частих удосконалень, які робляться навіть з найкращими намірами, виникають такі явища, як виборчий фольклор. З ним ми зустрічаємось, коли інструктуємо чи навчаємо членів виборчих комісій, особливо людей, які вже мають досвід роботи у виборчих комісіях. Вони пам'ятають старі редакції закону і не знають, що він змінився. У результаті часто трапляються випадки, коли люди переконані, що діють правильно, а насправді їхні дії не відповідають закону. Це дуже небезпечне явище [65].

Особи, які претендують на посади у виборчих комісіях, здебільшого розраховують на те, що вже отримали досвід під час попередніх виборчих

перегонів як члени виборчих комісій. Слід нагадати, що виборче законодавство змінюється і набутий досвід на попередніх виборах не завжди стає у нагоді. У законодавстві бажано закріпити положення про право доступу до участі у виборчих комісіях лише тих осіб, які пройшли навчання, докладно знають порядок організації виборчого процесу та успішно склали відповідні підсумкові тести, а отже отримали відповідний сертифікат про навчання. З урахуванням ситуації, що склалась, вважаємо за необхідне нормативно визначити, що на посади у складі територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій можуть претендувати лише ті особи, які пройшли відповідну професійну підготовку.

На нашу думку, з метою підвищення рівня довіри до суб'єктів виборчого процесу й усунення негативних чинників, що перешкоджають здійсненню виборчого процесу, Верховною Радою України має бути нормативно закріплено перелік вимог щодо проходження претендентами на посади у складі виборчих комісій (територіальної/окружної/дільничної) попередньої підготовки та отримання, за результатами її проходження, відповідного документа (сертифіката), встановленого зразка. Законопроект “Про попередню підготовку членів виборчих комісій” від 18.07.2008 року реєстраційний номер 2787 [168], про такі зміни був схвалений парламентом тільки у першому читанні. Даним документом можна забезпечити високий рівень правової культури членів виборчих комісій та сприяти підготовці й проведенню виборів на належному організаційному рівні.

Центральною виборчою комісією вперше у 2013 році було проведено навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України відповідно до пункту 3 частини другої статті 30 Закону України “Про вибори народних депутатів” [141]. Для методичної організації навчання було затверджено Порядок організації навчання [175].

Навчання членів виборчих комісій – є одним із напрямів використання міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. Зокрема, це

“пріоритетний напрямок діяльності проекту Агентства США з міжнародного розвитку “Сприяння організації виборів в Україні” [262, с. 10 – 12].

Нагальним прикладом вдалої взаємодії держави та третього сектору є низка заходів Центральної виборчої комісії щодо організації навчання членів виборчих комісій, протягом виборчих процесів 2006 – 2012 років. “Для здійснення цієї мети у співробітництві з Агентством США з міжнародного розвитку разом із проектом “Сприяння організації виборів в Україні” було розроблено плани, програми, затверджено навчальні матеріали, відповідно до яких проведено семінари в усіх регіонах України” [252, с. 50 – 52]. Проведення навчань для членів дільничних виборчих комісій у м. Києві під час повторних виборів народних депутатів України 15 грудня 2013 року, наприклад здійснювали представники Центру політичного аналізу та виборчого консалтингу.

За результатами проведення таких навчальних семінарів слухачі отримали свідоцтва, наявність яких бралася до уваги Центральною виборчою комісією при формуванні керівного складу окружних виборчих комісій. Були розроблені й посібники з питань застосування законодавства про вибори народних депутатів України для членів окружних та дільничних виборчих комісій [252, с. 50 – 52]. Підкреслимо, що навчання проводилось серед членів окружних виборчих комісій та керівного складу дільничних виборчих комісій.

З урахуванням вітчизняної практики постійних кадрових ротацій у складі виборчих комісій, майже до дня голосування, короткотермінові навчальні програми під час виборчого процесу не можуть забезпечити якісної організації роботи членів виборчих комісій будь-якого рівня. Вважаємо, що така цільова підготовка повинна проводитись у міжвиборчий період з метою теоретичного осмислення отриманих знань та в необхідний строк під час виборів набути практичного застосування.

Слід зазначити, що громадський сектор не тільки спрямовував свою роботу на навчання членів виборчих комісій, а також, наприклад Комітет виборців України, проводив широку кампанію просвіти виборців, що

здійснювалась за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні. У рамках програми виготовлялася просвітницька продукція з різноманітних аспектів виборчого процесу, яка розповсюджувалась серед виборців за допомогою просвітницьких центрів та за допомогою волонтерів партнерських громадських організацій. Так, аналізуючи досвід Ради Європи щодо залучення до спостереження та моніторингу виборчого процесу громадських організацій та проведення ними просвітницьких кампаній щодо обізнаності громадян з питань виборчого права, слід підкреслити їх вагомую роль у цьому напрямку. Громадські організації сприймають просвіту виборців як дієвий засіб донесення політичних програм до якнайширших кіл виборців, для того щоб уможливити максимально свідомий й обізнаний вибір. Головним позитивним впливом діяльності громадських організацій є утвердження загальнолюдських цінностей, формування толерантності й поваги до громадського порядку.

Органи державної влади звикли розглядати неурядові некомерційні організації як об'єкт управління, яким потрібно керувати, організовувати й контролювати. Особливо у питаннях виборчого процесу таке становище позбавляє неурядові некомерційні організації самостійності, звужує власні інтереси та завдання.

Для прикладу слід розглянути вирішення питання політичної освіти в Федеративній Республіці Німеччина, головним завданням якої є встановлення і підтримка партнерських взаємозв'язків між державою (незалежно від того, яка політична партія знаходиться при владі) та громадянським суспільством. Через свої федеральні та земельні центри політичної освіти за допомогою фінансових та організаційних важелів держава забезпечує формування й розвиток політичної культури як корінного населення, так і іммігрантів, засвоєння ними знань про політичне життя країни і про свої права й відповідальність у цьому житті, вироблення умінь і прагнень брати участь у політичних процесах, формування громадянської позиції й демократичних цінностей. Значну частину заходів із політичної освіти складає інформування населення про публічні

політики в різних галузях, які здійснює держава, та про політичні процеси в країні [55].

У Федеративній Республіці Німеччина розвинений політичний та ідеологічний плюралізм у можливостях різних суб'єктів політичної освіти пропагувати свої погляди, проводити семінари, лекції, навчальні й практичні тренінги і отримувати для цього фінансування з державного бюджету. Напевно, головним позитивним впливом діяльності організацій політичної освіти є утвердження загальнолюдських цінностей, формування толерантності й поваги до громадського порядку. Україн важливими учасниками політичної освіти є засоби масової інформації. Зокрема громадські канали телебачення, які фінансуються самими громадянами (щорічна плата становить 20 євро на рік), не лише інформують населення з різних питань суспільно-політичного життя, але й дають змогу самим громадянам, політичним, неурядовим та релігійним організаціям висловлювати свої думки, піднімати проблеми й добиватися включення їх у порядок денний урядових установ [55].

Отже, з метою проведення виборів відповідно до виборчого законодавства суб'єкти виборчого процесу повинні володіти спеціальними знаннями, а значить існує потреба в освіті суб'єктів виборчого процесу. Тому за аналогією з міжсекторним соціальним партнерством, запропонованим Н. Піроженко, [126, с. 161], вважаємо доцільним введення інституту “шкіл із підготовки та проведення виборів” (далі – Школа) з метою здійснення правового навчання суб'єктів виборчого процесу, між Центральною виборчою комісією та громадськими організаціями. Заснування Школи доцільно зробити на базі Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ при Президентові України), її регіональних інститутах, обласних Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, з видачею документа щодо проходження професійної підготовки (сертифіката). У Школі має бути здійснена організація очного процесу із застосуванням “системи он-лайн навчання членів виборчих

комісій” [215, с. 11], яка розроблена в межах проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні у співпраці з Центральною виборчою комісією України за підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку і Міністерства закордонних справ Норвегії.

У Школі мають навчатися члени виборчих комісій, кандидати на посади народних депутатів України, сільського, селищного, міського голови, розпорядники виборчих фондів, офіційні спостерігачі, виборці, майбутні виборці.

На наш погляд, головним завданням шкіл із підготовки та проведення виборів є впровадження програми правової освіти суб’єктів виборчого процесу, яка має містити напрями, що повинні розроблятися згідно з аналізом актуальних проблем виборчого процесу: права та обов’язки суб’єктів виборів, організація роботи виборчих комісій, взаємодія з іншими суб’єктами виборчого процесу, необхідність перевірки себе в списку виборців, обізнаність щодо виборчих прав, щодо законної чи незаконної поведінки членів виборчих комісій, спостерігачів, організації дня голосування тощо. “Крім того, програма навчання повинна включати певні необхідні комунікації: інформування, міжнародні й українські контакти, обмін досвідом” [126, с. 162]. Процес правової освіти “повинен формувати у виборців систему правових поглядів на виборчі процедури, починаючи з обізнаності про порядок їх проведення і закінчуючи відношенням до виборчої системи в цілому і до процесу легітимації результатів виборів” [17, с. 30 – 33].

Програма навчання має також передбачати отримання знань з основ лідерства, стилів управління; розв’язання конфліктів та ефективного спілкування; менеджменту та роботи в команді; громадянської освіти; основ державної служби та місцевого самоврядування; зв’язків із громадськістю. Необхідно використовувати такі форми роботи, як: “тренінги”, “рольові ігри”, “мозкові штурми”.

Таким чином, одним із важливих чинників освітньо - правової системи є підготовка членів виборчих комісій до виконання професійних обов'язків, яка надасть змогу підвищити рівень їхньої готовності .

Робота такої Школи сприятиме залученню до підготовки фахівців для роботи у виборчих комісіях не лише вже запропонованих осіб, а також нових освічених громадян. Форми діяльності Школи мають передбачати організацію науково-практичних конференцій, навчальних семінарів, видання навчально-методичної літератури.

Вважаємо доцільним проведення у загальноосвітніх закладах спецкурсів з питань виборчого права з метою підвищення обізнаності громадян про суспільні процеси формування органів державної та місцевої влади.

На нашу думку, закріплення у виборчому законодавстві подання відомостей про наявність обмеження щодо заняття посади у складі територіальної/окружної/дільничної виборчої комісії судимості за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому порядку, або на особу накладено обмеження щодо заняття певним видом діяльності та обіймання певної посади (наприклад, члена виборчої комісії) сприятиме формуванню якісного складу виборчих комісій. Виборці, які беруть участь у роботі виборчих комісій, отримували освіту, можливо, ще за радянських часів. Тому вважаємо, що в закладах середньо-спеціальної, вищої освіти необхідно запровадити спецкурси з питань виборчого права з метою підвищення обізнаності громадян про суспільні процеси формування органів державної та місцевої влади. Також зазначені спецкурси можна проводити шляхом організації науково-практичних заходів (конференцій, семінарів, тренінгів тощо) з актуальних проблем організації та порядку проведення виборів, видання науково-практичних коментарів до виборчого законодавства, навчально-методичних посібників із зразками документів, необхідних для здійснення виборчими комісіями своєї діяльності.

З метою підвищення правової, передусім виборчої культури молоді, підвищення рівня обізнаності про вибори, створення умов для свідомої участі в

голосуванні, формування громадянської відповідальності, збільшення зацікавленості до питань управління державними і місцевими справами через вибори, слід запозичувати, узагальнювати й адаптувати досвід інших держав і практичні напрацювання української національної спадщини у цій справі. Зазначимо, що до моменту, коли молодій людині виповнюється 18 років і вона за законом наділяється правом вибирати, у неї вже існує уявлення про вибори, про представницьку демократію та політичну систему нашого суспільства. Увагу слід приділити виборцям, які голосують вперше, наприклад шляхом запровадження “Дня молодого виборця”, розроблення пам’ятки голосуючим вперше.

На нашу думку, у державі постає питання правового, ідеологічного і патріотичного виховання молоді – майбутніх творців політичної системи нашої держави. Правова культура надає можливість суб’єктам виборчого процесу якісно захищати в суді свої права. “На руїнах радянської виховної системи, яка при всіх своїх недоліках була масовою і майже всеохоплюючою, створено в кращому випадку локальні островці ефективного впливу на настрої, уподобання, соціальну орієнтацію молодого покоління” [220, с. 400].

“Процедурні зміни можуть бути ефективними лише в умовах підвищення політичної та правової культури виборців, що усвідомлюють реальну роль виборів у своєму житті і готові нести відповідальність за свій вибір” [12, с. 4 – 22]. Таким чином, вважаємо, що оновлення суспільного життя в державі має підкріплюватись активним залученням громадян до вироблення рішень та втілення їх у життя.

Вважаємо, що реалізація намічених напрямків допоможе задовольнити освітні потреби держави у професійній та ефективній роботі виборчих комісій, взаємодії інших суб’єктів виборчого процесу між собою, підвищити якість їх взаємодії з органами публічної влади. Така модель системної та спільної освіти суб’єктів виборчого процесу повинна сприяти формуванню потреби і здібності до рівноправної взаємовигідної партнерської взаємодії.

На нашу думку, існуюча державна політика щодо підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу має більш декларативний, ніж прикладний характер. Існує перелік нормативно-правових і підзаконних актів, які регулюють питання правової культури виборців, але з кожними виборами ми спостерігаємо на виборчих ділянках суттєві порушення виборчого законодавства як серед виборців, так і серед членів відповідних виборчих комісій. На часі необхідність здійснення заходів освітньо-правового характеру з метою навчання виборців, особливо молоді, – майбутніх державотворців.

Таким чином, доцільним є введення інституту “шкіл із підготовки та проведення виборів”. Такі Школи необхідно створити на базі Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутах, обласних Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організації, з видачею документа щодо проходження професійної підготовки.

2.2 Державний реєстр виборців як інформаційна складова механізму

Складання списків виборців є важливою складовою організації та порядку проведення вільних, прозорих виборів у кожній країні, де підставою функціонування держави та виборчого процесу є демократичні та правові принципи. Саме з цієї причини спискам виборців повинна приділятися особлива увага з боку тих, хто має відношення до розвитку сучасного виборчого процесу. Необхідність складання списків виборців обумовлена передусім тим, що хоча голосування є загальним, але не всі громадяни держави мають виборче право. Дані про громадян, що включені до списку виборців, є повними та підтверджують, що виборець має виборче право; виборець може бути включений тільки до одного списку виборців і тільки по одній виборчій ділянці на підставі документа, що підтверджує його місце проживання на території відповідної виборчої ділянки.

Списки виборців – це офіційний документ, засвідчений підписом керівника відділу ведення Державного реєстру виборців, і свідчить про наявність у виборця права голосу.

На підставі даного документа (списку виборців) встановлюється загальна кількість виборців, які зареєстровані на території виборчої дільниці, та видаються виборчі бюлетені. Саме наявність списку виборців дозволяє ідентифікувати виборця при проведенні голосування на виборчій дільниці. Разом із тим, процедури внесення громадян до списків виборців мають забезпечити урегульованість вимог щодо точності, повноти списків та гарантії забезпечення права бути внесеним до списку та голосувати [208, с. 118 – 124].

У залежності від того, на кому лежить обов'язок із реєстрації виборців – на державі, в особі її відповідних органів, самому громадянину – прийнято розрізняти два основних види реєстрації: публічну (обов'язкову) і особисту (добровільну). Держава, у свою чергу, визначає в законодавстві прийнятність того або іншого виду реєстрації [60, с. 12]. В Україні діє публічна (обов'язкова) реєстрація виборців, яка здійснюється органами ведення Державного реєстру виборців.

Добровільне складання списків виборців запроваджено у США, Франції, де виборець сам реєструється у відповідному органі. Проте це призводить до звуження кількості потенційного електорату [222].

Публічна (обов'язкова) реєстрація практикується у 96 країнах світу, у тому числі таких, як: Австралія, Австрія, Білорусь, Великобританія, Греція, Данія, Киргизстан, Литва, Молдова, Німеччина, Польща, Фінляндія, Швейцарія, Швеція. Слід зазначити, що в країнах, де реєстрація виборців здійснюється безпосередньо державними органами і є обов'язковою, спостерігається високий рівень відвідування виборчих дільниць у день голосування.

У дисертаційному дослідженні автор зосередив увагу на етапі введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців”, що окреслює період 2007 – 2010 років. Саме у цей час в Україні

відбувалось становлення цієї ефективної процедури складання списків виборців через прийняття 22.02.2007 року Закону України “Про Державний реєстр виборців”. Тому, дуже цікавим для нас є статистичні дані, отримані у зазначений період, що свідчать про стан якості складання списків виборців на початку запровадження АІТС “Державний реєстр виборців” та демонструють яскраву динаміку зростання їх якості.

На сучасному етапі в Україні не існує єдиного органу, який би містив повну та достовірну інформацію про громадян, що при складанні списків виборців призводить до кратного включення громадян України, померлих осіб, іноземців тощо.

В Україні списки виборців складаються для кожних виборів окремо з використанням визначеної законом методології та часових меж. На сьогодні діє нова система реєстрації виборців у формі постійного автоматизованого та регулярно поновлюваного Реєстру. Закон України “Про Державний реєстр виборців” [148] визначив правові та організаційні засади створення і ведення Державного реєстру виборців (далі – Реєстр) в Україні. Метою Закону є як забезпечення кожному, хто має право голосу, гарантій та механізмів його реалізації, так і умови чіткого дотримання однократності голосування кожного виборця. Запровадження сучасних інформаційних технологій дозволяє виділити організаційною складовою організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу формування Державного реєстру виборців.

Зазначимо, що складання списків виборців на загальнодержавні та місцеві вибори має різну природу включення до них виборців, тому що на перших у голосуванні беруть участь усі дієздатні громадяни України, а на других – лише ті, хто має право голосу на відповідних місцевих виборах (до списків виборців, які формуються за допомогою засобів АІТС “Державний реєстр виборців”, автоматично не включаються військовослужбовці строкової служби та особи, які відбувають покарання).

У багатьох із 56 держав-учасниць ОБСЄ списки виборців виготовляються на підставі реєстру населення та відповідно якість останнього безпосередньо

заціпає реалізацію загального та рівного виборчого права. Ці держави використовують дані з реєстру населення для складання списків виборців [50, с. 171 – 173].

Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система “Державний реєстр виборців” (далі – АІТС “Державний реєстр виборців”) [225, с. 16] призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом відомості, та користування ними, що створюється для забезпечення державного обліку виборців, а саме для виконання інформаційно-технологічних процедур, спрямованих на забезпечення ведення Державного реєстру виборців:

- ведення персоніфікованого обліку виборців;
- збереження в базі даних Реєстру ідентифікаційних персональних даних виборців, які однозначно визначають особу виборця;
- збереження в базі даних Реєстру персональних даних виборців, які визначають місце та умови голосування та службових персональних даних;
- збереження в базі даних Реєстру службових персональних даних, що є в розпорядженні органів ведення Реєстру та стали підставою для внесення запису або персональних даних до бази даних Реєстру, зміни (уточнення) цих персональних даних або знищення запису;
- виявлення у Реєстрі кратних записів щодо одного виборця;
- формування звернень засобами АІТС “Державний реєстр виборців” (зазначено автором);
- формування, ведення обліку та виготовлення в порядку уточнення персональних даних Реєстру щорічних іменних повідомлень виборцям, включених до Реєстру (наприклад, постанова Центральної виборчої комісії від 21.07.2010 року № 311) (зазначено автором);
- формування та виготовлення попередніх та уточнених списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, для всеукраїнських та місцевих референдумів;

- перевірка достовірності відомостей про виборців;
- формування та облік статистичних відомостей Реєстру щодо кількісних характеристик виборчого корпусу.

До основних засад ведення Реєстру відносять: законність і пріоритет прав людини; загальний характер Реєстру; повнота і цілісність відомостей Реєстру; достовірність відомостей Реєстру; однократність включення виборця до Реєстру; постійність Реєстру; публічний характер Реєстру; оновлення відомостей Реєстру; захищеність Реєстру.

До органів Державного реєстру виборців належать:

- розпорядник Державного реєстру виборців (Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія);
- органи ведення Державного реєстру виборців;
- регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців.

Технологічною основною функціонування Реєстру є введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, яка згідно зі статтею 25 Закону створена відповідно до законодавства та в порядку і в терміни, встановлені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.03.2008 року № 437 “Про внесення змін до плану заходів, пов’язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців” [144].

Згідно з частиною першою статті 1 Закону України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” від 05.07.1994 року інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних) [157] – це сукупність інформаційних та телекомунікаційних систем, які у процесі обробки інформації діють як єдине ціле. Інформаційна система – це організаційно-технічна система, у якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, а телекомунікаційна система – це сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб.

За результатами випробувань Державною службою спецзв'язку і технічного захисту інформації України 15.06.2009 року видано атестат відповідності на комплексну систему захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру, на підставі якого було введено в дослідну експлуатацію АІТС “Державний реєстр виборців” [139], а органам ведення Реєстру було надано доступ до бази даних, таким чином засвідчено, що система забезпечує захист інформації відповідно до вимог нормативних документів про системи технічного захисту інформації в Україні. 29.09.2009 року АІТС “Державний реєстр виборців” була введена в постійну (промислову) експлуатацію.

Центральна виборча комісія відповідно до Плану співпраці з Координатором проектів ОБСЄ в Україні в рамках проекту “Сприяння в подальшому удосконаленні практики демократичного управління в Україні” отримала технічну допомогу у вигляді комп'ютерного обладнання (сервери, мережеві пристрої, принтери, персональні комп'ютери з пристроями безперебійного живлення та базове програмне забезпечення) [61, с. 13 – 15]. Так, у 2009 році відділам ведення Державного виборців було надано маршрутизатор Cisco із вбудованим модулем криптозахисту та, залежно від кількості виборців, технічні засоби для друку (принтери) Konica Minolta bizhub 250 з функцією двостороннього друку та Minolta bizhub 162. Загальна сума коштів такої фінансової допомоги склала більше, ніж 20 млн. грн.

Отже, забезпечені технікою відділи ведення Державного реєстру виборців під керівництвом Центральної виборчої комісії почали первинне формування бази даних Реєстру, яке здійснювалось на етапі введення АІТС “Державний реєстр виборців” в експлуатацію шляхом перенесення до бази даних Реєстру персональних даних виборців із загальних списків виборців, сформованих в електронному вигляді відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” при підготовці до проведення чергових виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року.

Так процедура проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру визначена статтею 37 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [148] та виконана відповідно до Порядку первинного формування бази даних Державного реєстру виборців, затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії від 12.12.2008 року № 69 “Про порядок первинного формування бази даних Державного реєстру виборців” [176].

Уточнення проводилося з 1 червня по 15 вересня 2009 року та містило п’ять етапів.

Перший етап – уточнення органами ведення Реєстру адресної підсистеми (з 1 до 30 червня 2009 року). Виконання цього етапу було досить складним, тому що в населених пунктах місцеві органи влади не мають систематизованого реєстру геонімів, а органи, які мали у власності, наприклад, Реєстр об’єктів нерухомого майна (органи Міністерства юстиції України) не в змозі були забезпечити надання такої інформації. Наслідком стало те, що в багатьох випадках інформація щодо геонімів не уточнювалась, а тільки дублювалась. Так на вимогу Центральної виборчої комісії органам Міністерства внутрішніх справ було доручено перевірити реальність існування геонімів та будинків, що містяться у базі даних Реєстру. Саме ці органи більш відповідально підійшли до вирішення цього складного питання.

З метою вирішення цього питання необхідно проводити постійну роботу відділам ведення Реєстру з уточнення геонімів адресного реєстру, а органам місцевої влади запровадити єдиний реєстр геонімів населеного пункту.

У процесі первинного уточнення бази даних органами ведення Реєстру до адресної підсистеми внесено більше 8 млн. об’єктів – вулиць, будинків тощо [200].

Другий етап – подання відповідними органами відомостей про виборців (з 1 до 15 червня 2009 року). Форми подання з відомостями про виборців (громадян України) для органів, на яких покладено обов’язок надання зазначених відомостей, затверджено постановою Центральної виборчої комісії

від 18.05.2009 року № 27 “Про первинне уточнення персональних даних Державного реєстру виборців” [166].

У процесі первинного формування бази даних Реєстру до неї внесено записи про 36,6 млн. виборців.

Зазначимо, що посадові особи органів, які зобов’язані надавати відомості про виборців, можуть нести адміністративну відповідальність відповідно до статті 212-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [71] щодо порушення порядку подання відомостей про виборців.

Третій етап – поновлення персональних даних Реєстру на підставі поданих органам ведення відомостей про виборців шляхом виконання відповідних дій із ведення Реєстру (з 1 червня до 31 липня 2009 року). На цьому етапі органи ведення Реєстру взаємодіяли зі службою розпорядника Реєстру щодо роботи в АІТС “Державний реєстр виборців”. Під час роботи було виявлено деякі недоліки в завантаженні та обробці відомостей про виборців, у вимогах до пошуку виборців у Реєстрі (ці процедури були ускладнені додатковими дублетними діями). Надалі триває постійне вдосконалювання АІТС “Державний реєстр виборців” та її модернізація під сучасні умови ведення Реєстру.

Четвертий етап – надсилання кожному виборцю, внесеному до Реєстру, іменного повідомлення про проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру (з 1 серпня по 31 серпня 2009 року) та уточнення персональних даних Реєстру за результатами розгляду звернень виборців, отриманих за наслідками надсилання іменних повідомлень щодо уточнення персональних даних виборців, внесених до Реєстру, з 1 серпня до 15 вересня 2009 року. Текст повідомлення про проведення уточнення персональних даних Державного реєстру виборців містить персональні дані виборця: прізвище, власне ім’я (усі власні імена, по батькові, дата народження, місце народження, виборча адреса, відомості про постійну нездатність пересуватися самостійно (за наявності підстав).

Аналіз практики проведення Центральною виборчою комісією такого об'ємного завдання показав, що:

– неможливо з технологічної точки зору здійснити надсилання іменних повідомлень у 20-денний термін по всій території України у зв'язку з величезним обсягом персональної інформації, яку необхідно надрукувати та доставити кожному виборцю [28, с. 102 – 107]. Так деякі виборці, які зареєстровані за місцем проживання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, мешкають за іншою адресою, тому відсоток повідомлень, що дійсно отримали виборці, істотно менше. Зазначимо, що поштова служба задовільно виконала функції щодо забезпечення виборців іменними повідомленнями, про що свідчили розкидані в будинках та по вулицях конверти іменних повідомлень;

– під час друкування інформація до іменних повідомлень має вноситися станом на дату завершення останнього періодичного поновлення. Середня змінність даних Реєстру за три місяці складає близько 1 мільйона 200 тисяч виборців, що становить 3,4% від загальної кількості виборців. Таким чином, до іменних повідомлень було внесено 3,4% застарілої інформації (повідомлення надсилались не тільки внесеним до Державного реєстру виборців, а й тим, хто вибув зі своєї виборчої адреси або помер (у таких випадках, повідомлення містило лише дату вибуття виборця із зазначеної адреси);

– іменні повідомлення містять персональні дані кожного окремого виборця, і у випадку, коли це повідомлення потрапляє до третьої особи через байдужість або хуліганство, то спричиняє порушення Закону України “Про інформацію” [160], “Про захист персональних даних” [158].

– з метою виправлення своїх даних під час первинного уточнення до відділів ведення звернулось 570 тисяч виборців, що складає всього 1,57 % від загальної кількості надісланих повідомлень про уточнення даних. Тим самим демонструється низька ефективність при великих витратах. Крім того, з часом ефективність від надсилання іменних повідомлень буде тільки зменшуватись, оскільки з часом якість Реєстру, його повнота та достовірність будуть вищими;

– орієнтовна вартість проведення одного уточнення складає близько 80 мільйонів гривень.

Як вважає Служба розпорядника Державного реєстру виборців, слід проводити постійне уточнення персональних даних Реєстру під час проведення візуального та автоматизованого контролю повноти й коректності даних Реєстру, здійснення виборцями та політичними партіями публічного контролю ведення Реєстру [28, с. 102 – 107]. Ми погоджуємося з цією думкою та вважаємо доцільним уточнення персональних даних Реєстру проводити у вигляді національної інформаційної програми, яка реалізується через засоби масової інформації, глобальні комп'ютерні мережі й системи, без розсилання іменного повідомлення. Головним завданням цього етапу є спонукання виборців до активних дій (періодичного уточнення своїх персональних даних).

Наприклад, в Азербайджані, Вірменії, Грузії, Казахстані списки виборців розміщувались на сайтах центральних виборчих комісій, що давало можливість громадянам перевірити повноту та достовірність своїх даних. Крім того, в Азербайджані та Грузії для цих цілей була організована робота “гарячої лінії”. Центральна виборча комісія Молдови проводила агітаційну кампанію. “Правильність заповнення виборчих списків – це загальний інтерес”, у рамках якої використовувались теле- та аудіороліки, sms-повідомлення, що закликали виборців перевірити свої дані в списках виборців [36, с. 133 – 138]. В Україні вважають, що розміщення на сайті списків виборців порушує конфіденційність даних виборців та може бути приводом для фальсифікацій та інших порушень, тому що АІТС “Державний реєстр виборців” має комплексну систему захисту інформації і передбачає правові процедури з метою збереження персональних даних виборців.

П'ятий етап – усунення кратних включень виборців до Реєстру (з 15 червня до 15 вересня 2009 року). За результатами здійснення первинного уточнення Реєстру було забезпечено принцип однократності включення виборця до Реєстру. Як наслідок, попередньо виявлено близько 605 тис виборців, які кратно були внесені до Реєстру [200]. У зв'язку з цим Центральна

виборча комісія як розпорядник Реєстру виявляє записи з однаковими або майже однаковими ідентифікаційними даними, за якими система кваліфікує виборця як одиницю обліку (ідентифікаційні персональні дані – прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження) та дає вказівку відповідним органам ведення Реєстру здійснити перевірку зареєстрованого місця проживання виборця. За результатами такої перевірки Центральна виборча комісія своєю постановою дає доручення органам ведення Реєстру усунути з бази даних зайві записи.

Аналізуючи питання кратного включення виборців, зазначимо, що це загальнодержавна проблема. На сьогодні АІТС “Державний реєстр виборців” є унікальною системою, яка містить інформацію про всіх виборців України. Єдиним органом, який, на сьогодні, володіє такою масштабною інформацією, є Центральна виборча комісія. У зв'язку з цим і виникла проблема кратності громадян. Реєстрація місця проживання громадян України здійснюється у спеціальних місцевих підрозділах Державної міграційної служби України (далі – місцеві підрозділи ДМС України) (до 01.08.2012 року – сектор громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб місцевого органу Міністерства внутрішніх справ України), які поки що не мають єдиної інформаційної системи реєстрації громадян, тому відстеження зміни місця реєстрації громадянина може призвести до надання недостовірної інформації. Реєстрація місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні включає в себе внесення відомостей до паспортного документа або видачу вкладного талона до паспортного документа про місце реєстрації та перебування із зазначенням адреси житла особи та до адресно-довідкової картотеки місцевих підрозділів ДМС України. Однак через масштабнішу міграцію населення (внутрішню та зовнішню) інформація місцевих підрозділів ДМС України не завжди виявляється точною і не оновлюється в автоматичному режимі.

Відомості про виборців у Реєстрі поновлюються щомісяця, інформація надається відповідному органу ведення Державного реєстру виборців на електронних та паперових носіях. Відомості про громадян складаються на

підставі відомостей, що подані керівником відповідного районного (міського, районного у місті) органу Міністерства внутрішніх справ України; керівником відділу державної реєстрації актів цивільного стану Міністерства юстиції України; командиром військової частини (формування), дислокованої в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; районним (районним у місті, міським, міськрайонним) судом; керівником установи виконання покарань; керівником спеціалізованого закладу, який відповідно до закону здійснює облік бездомних громадян; керівником закордонної дипломатичної установи України; Міністерством оборони України; керівником відповідного районного (районного у місті, міського) органу охорони здоров'я, установи соціального захисту, сільським, селищним, міським головою (додаток Г [56]). Так структура створення і ведення Державного реєстру виборців зображена у додатку Д.

Відповідно до статті 17 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [148] працівники відділів ведення Реєстру здійснюють перевірку відомостей про виборців, включених до Реєстру, а також відомостей, що підлягають внесенню до бази даних Реєстру. Такі дії виконуються згідно із Порядком здійснення органами ведення Реєстру візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11.03.2009 року № 14 із змінами і доповненнями від 15.10.2009 року [170], з використанням програмних засобів АІТС “Державний реєстр виборців”. Коректність персональних даних Реєстру забезпечується заборонаю внесення до бази даних Реєстру некоректних відомостей та знищенням або виправленням некоректних відомостей даними, підтвердженими відповідними документами.

У разі призначення виборів Президента України, виборів народних депутатів України, всеукраїнського референдуму органи ведення Реєстру на території України складають попередні списки виборців для кожної звичайної виборчої дільниці, а також для постійних спеціальних виборчих дільниць в

установах кримінально-виконавчої системи, на полярних станціях і у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами населених пунктів на значній віддалі від них. Орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України складає попередні списки виборців для кожної постійної закордонної виборчої дільниці.

У разі призначення чергових місцевих виборів або позачергових місцевих виборів, які проводяться на всій території України, органи ведення Реєстру на території України складають попередні списки виборців для кожної звичайної виборчої дільниці, а також для постійних спеціальних виборчих дільниць у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами населених пунктів на значній віддалі від них. До списку виборців у військовій частині (формуванні), дислокованій за межами населених пунктів на значній віддалі від них, не включаються військовослужбовці строкової служби. Для закордонних виборчих дільниць, а також для спеціальних виборчих дільниць на полярних станціях, в установах кримінально-виконавчої системи попередні списки виборців не складаються.

У разі призначення окремих місцевих виборів або місцевого референдуму попередні списки виборців складаються відповідними органами ведення Реєстру для типів дільниць, розміщених на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої проводяться місцеві вибори або місцевий референдум.

Уточнення попередніх списків виборців здійснюється у строки та в порядку, встановлені відповідним Законом про вибори або референдуми. Виборчі комісії передають до відповідного органу ведення Реєстру власні звернення, звернення виборців, інших суб'єктів виборчого процесу щодо невключення, неправильного включення до попереднього списку виборців чи помилок у відомостях про виборця.

Дільничні виборчі комісії, які самостійно склали попередні списки виборців, передають відомості про виборців, включених до цих списків (у тому числі у порядку уточнення), а також про виборців, виключених із цих списків в

порядку уточнення, відповідним органам ведення Реєстру за виборчими адресами цих виборців.

До відомостей додаються оригінали всіх звернень громадян щодо усунення недоліків у списках виборців та додатки до цих звернень, а також подання керівників закладів, установ, капітанів суден, командирів військових частин (формувань), на підставі яких склалися та уточнювалися дільничними комісіями попередні списки виборців.

Орган ведення Реєстру, який отримав звернення та документи, проводить перевірку цих відомостей та при підтвердженні цих відомостей вносить відповідні зміни до персональних даних виборців у Реєстрі. Про підсумок розгляду звернення (внесення змін до Реєстру або відмову у разі, якщо звернення про неправильності у списках виборців не підтвердилося) орган ведення Реєстру повідомляє відповідні окружну (територіальну) та дільничну виборчі комісії.

Орган ведення Реєстру, який отримав зазначені відомості та документи, вносить до бази даних відповідні службові відмітки щодо виборців, які не будуть голосувати за своїми виборчими адресами у зв'язку із їх включенням до списків виборців на інших виборчих дільницях.

Списки виборців складаються за формою, встановленою постановою Центральної виборчої комісії [177]. Кожен примірник списку виборців на кожному аркуші засвідчується підписом керівника відділу ведення Реєстру, який скріплюється печаткою цього відділу.

Змінено і формат відповідальності особи, яка підписує списки виборців. До запровадження Державного реєстру виборців особа, яка поставила підпис на списках виборців, відповідає як за своєчасне надання їх відповідній виборчій комісії, так і за вірогідність даних списку виборців. Зараз цей підпис має лише засвідчувальний характер дійсності списків виборців. Органи ведення Реєстру опрацьовують подані керівниками органів, закладів, установ відомості до формування списків виборців для звичайних виборчих дільниць в

електронному вигляді, яке здійснюється за допомогою програмних засобів АІТС “Державний реєстр виборців”.

З метою отримання об’єктивної оцінки стану якості в АІТС “Державний реєстр виборців” створена підсистема оцінки якості складання списків виборців, яка фіксує інформацію, що отримана відділами ведення Реєстру від виборчих комісій за результатами обробки копій списків виборців після дня голосування. Зокрема, у зазначеній підсистемі фіксується кількість змін в уточненому списку виборців, що внесені дільничною виборчою комісією, після його виготовлення та передачі відповідним дільничним комісіям. Інформація фіксується по кожній виборчій дільниці. Аналіз зазначеної інформації показав, що списки виборців, які були виготовлені для повторного голосування виборів Президента України, у цілому містили більше 786 тис. змін, що складало 2,2 % від загального числа виборців, які включені до списків виборців; для проведення чергових місцевих виборів – містили більше 145 тис. змін, що складало 0,4 % від загального числа виборців, включених до списків виборців [255, с. 35 – 38].

У цьому аспекті доцільно стверджувати, що якість складання списків виборців значно зростає: йде систематична робота з удосконалення механізму складання та внесення змін до списків виборців під час відповідного виборчого процесу.

Розглядаючи питання складання списків виборців, необхідно приділити увагу і правовому статусу виборця, основу якого становлять його права та обов’язки, які поєднані з реалізацією встановлених статтею 71 Конституції України [78] загальних принципів виборчого права. В Україні виборець бере участь у виборах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Жоден громадянин не може бути позбавлений права голосу або дисваліфікований з процесу реєстрації як виборець в іншому випадку, ніж у відповідності з критеріями, що піддаються об'єктивній перевірці та визначаються законом, а також за тієї умови, що такі заходи не суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням держави [42].

Згідно з частинами другою, третьою статті 22 Основного Закону [78] конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правилами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена. Сутність змісту виборчого права громадян розкривається в положеннях статей 38, 70, 71 Конституції України [78]. Жодна з них не встановлює відповідного механізму забезпечення цього права. “Зазначені конституційні положення дають підстави розрізняти активне і пасивне виборче право. У першому випадку реалізація передбачає здійснення їх права голосу на виборах за умови відповідності виборчим цензам, а у другому випадку – право балотуватись до виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [241, с. 18 – 24]. Ступінь демократичності виборів потрібно оцінювати мірою дотримання під час цієї процедури всіх прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України [11, с. 142 – 147].

Таким чином, Реєстр має забезпечити ведення персоніфікованого обліку виборців, складання списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, для всеукраїнських та місцевих референдумів. Перебування громадянина поза місцем його

постійного чи тимчасового проживання під час проведення виборів не може бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що міжнародні виборчі стандарти мають орієнтувати державу не лише на безумовне дотримання відповідних принципів та положень щодо проведення транспарентних, прозорих та відкритих виборів, а й на можливість застосування таких стандартів з урахуванням власних позицій державного устрою, розвитку громадянського суспільства, рівню демократичності держави та її спроможності реально виконувати передбачені виборчі стандарти.

Таким чином, функціонування АІТС “Державний реєстр виборців” виступає реальним прикладом імплементації міжнародних виборчих стандартів стосовно складання списків виборців до українського виборчого законодавства.

Згідно з частиною першою статті 13 Всесвітньої декларації прав людини [34] “кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави”. Відповідно до статті 33 Конституції України [78] “кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України”. Зауважимо, що рішенням Конституційного Суду України від 14.11.2001 року № 15-рп/2001 [195] скасовано дозвільний характер прописки та встановлений порядок, який надає повну свободу вибору громадянином місця проживання, що відповідає вимогам Конституції України і законів України. Однак, чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність за проживання без реєстрації у вигляді попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 17 до 51 грн.) (стаття 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення [71]).

Виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування чи інша адреса, що замінює адресу житла, яка є підставою для внесення виборця до відповідної постійної виборчої дільниці. Виборча адреса виборця,

як правило, визначається зареєстрованим місцем проживання та адресою житла відповідно до Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” [179]. При цьому порядок та строки тимчасової зміни виборцем місця його голосування (виборчої дільниці) без зміни його виборчої адреси визначаються відповідним законом про вибори або референдуми, постановами Центральної виборчої комісії.

На загальнодержавних виборах у 2010 році виборці, які згідно із Законом України “Про Державний реєстр виборців” [143], у редакції від 21.08.2009 року, змінили виборчу адресу шляхом подання мотивованої заяви до відповідного відділу ведення Державного реєстру виборців про зміну виборчої адреси, пов’язаної або не пов’язаної із зміною реєстрації місця проживання відповідно до Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” [179], були внесені до списку виборців на відповідній виборчій дільниці за новою виборчою адресою.

Зазначені відомості ґрунтуються на досвіді проведення виборів Президента України у 2010 році, коли списки виборців виготовлялись на підставі відомостей АІТС “Державний реєстр виборців”. Зміна виборчої адреси виборця з іншої адміністративно-територіальної одиниці або у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці відображається тільки в АІТС “Державний реєстр виборців”. Місцеві підрозділи ДМС України не відслідковують інформацію про виборців в межах дії АІТС “Державний реєстр виборців”, тому не виключені випадки включення до списків виборців громадян України, які змінили виборчу адресу (тобто вона відрізняється від зареєстрованого місця проживання). Так громадяни, включені до списку виборців у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, до якої відноситься нова виборча адреса, мали право, наприклад, відповідно до Закону України “Про вибори Президента України” [142], звернутись за місцем реєстрації свого проживання до відповідних повноважених органів (суд тощо) щодо внесення змін до списку виборців та надати для підтвердження необхідні документи (паспорт).

Однак під час проведення місцевих виборів до Закону України “Про Державний реєстр виборців” у редакції від 21.09.2010 року [143] було внесено зміни, згідно з якими до списку виборців на виборчій дільниці були внесені громадяни України, які мали право голосу на відповідних місцевих виборах, тобто належали до територіальних громад відповідних міст, сіл, селищ, районів у місті та яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. З метою встановлення виборчої адреси виборців, які змінили виборчу адресу до набрання чинності вищезазначеним законом, на її відповідність зареєстрованому місцю проживання та адреси житла виборця згідно із Законом України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” [179] органи ведення Реєстру перевіряли звернення виборців. У разі виявлення відмінностей шляхом звернення до місцевих органів Міністерства внутрішніх справ України встановлювали зареєстроване місце проживання та адресу житла виборця і вносили відповідні зміни до відомостей Реєстру.

Вважаємо, що проведений аналіз практики застосування Закону України “Про вибори Президента України” [142] на виборах Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 року засвідчив, що право включення виборців до списку виборців, яке надавалось одразу чотирьом органам: органам ведення Державного реєстру виборців, окружним виборчим комісіям, дільничним виборчим комісіям, а також судам, – свідчить про відсутність визначеного порядку взаємодії між цими органами, що спричиняє факти фальсифікацій у списках виборців. З цього, як слушно зазначає С. Лихова, суспільна небезпека порушення законодавства стосовно ведення Державного реєстру виборців полягає в тому, що ці злочини можуть порушити право окремого громадянина взяти участь у голосуванні і таким чином порушити його конституційне право [91, с. 53 – 57].

Отже, вперше на виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 року був задіяний механізм тимчасової зміни місця голосування без зміни їх виборчої адреси. Відповідно до пункту 3 статті 7 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [143] за мотивованим зверненням виборця,

який має право голосу на відповідних виборах чи референдумі, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Тимчасова зміна місця голосування громадянина України, який має право голосу на виборах або референдумі, передбачає зміну виборчої дільниці (дільниці для голосування), до якої виборець відноситься за його виборчою адресою, на іншу виборчу дільницю (дільницю для голосування) без зміни його виборчої адреси [151]. За даними Центральної виборчої комісії [255, с. 35 – 38] усього виборців, які тимчасово змінили місце голосування – 172 460, у тому числі: виборців у межах виборчого округу – 9 162, членів виборчих комісій – 163 298.

У судовій практиці з проведення виборів Президента України 2010 року спостерігалися непоодинокі випадки, коли суд ухвалював рішення про включення до списку виборців громадян України на підставі даних про їх місце реєстрації (за паспортом) за відсутності необхідної взаємодії з відділом ведення Реєстру щодо виборчої адреси виборця у АІТС “Державний реєстр виборців”. Про такі порушення щодо включення у списки виборців осіб, що були у списках виборців або тих, що зняті з реєстрації за місцем перебування, свідчать постанови Євпаторійського міського суду від 17.01.2010 року стосовно громадян України: М. Повітницької, В. Соколенко, Р. Чмутової тощо [190; 191; 189]. Як засвідчив аналіз, такі дії дільничних виборчих комісій та судів порушують норми закону про одноразове включення виборця до списку виборців.

За аналізом судової практики щодо відновлення активного виборчого права на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році повторилась ситуація, коли суд ухвалював рішення про включення до списку виборців громадян України, які вже були включені до списку виборців на відповідній виборчій дільниці, про що свідчать рішення Євпаторійського міського суду від 31.10.2010 року стосовно громадян України: Б. Баліцького, П. Корнієнко, М. Кутненко [193; 194; 192].

На виборах народних депутатів України у 2012 році до Євпаторійського міського суду з питань включення до списку виборців не звернувся жоден виборець.

Отже, важливою умовою адміністративного судочинства при розгляді питання про включення виборця до списку виборців є надання або повідомлення відділу ведення Реєстру, або адресної довідки місцевих підрозділів ДМС України.

З урахуванням можливості вирішення питання про зміну виборчої адреси громадянина України, внесеного до Державного реєстру виборців, слушно зауважимо, що проблема виборців, які зняті з місця реєстрації на підставі рішення суду, нормативно не має свого вирішення. На практиці, якщо виникла ситуація, коли виборця в межах адміністративно-територіальної одиниці відповідного відділу ведення Реєстру, знято з реєстрації за рішенням суду та згідно із статтею 22 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [143] зазначені відомості надають у поданні місцеві органи Міністерства внутрішніх справ України у порядку щомісячного поновлення, то програмними засобами АІТС “Державний реєстр виборців” буде встановлено даному виборцю статус “недіючого” (статус “недіючий виборець” використано з метою не включення даної категорії осіб до списку виборців під час виготовлення їх для голосування на відповідних виборах). Так особа, яку зняли з реєстрації за рішенням суду та, яка не звернулась до відповідних органів щодо відображення таких змін у паспорті, однак має право звернутись до відповідних органів Закону України “Про вибори Президента України” [142], “Про вибори народних депутатів” [141], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [140] з вимогою про включення до списку виборців.

Теоретико-правовий аналіз даної ситуації встановлює, що особа, яка має право голосу на відповідних виборах, тобто досягла 18 років та не має обмежень, встановлених Конституцією України, є виборцем, але у зв'язку з відсутністю зареєстрованого місця проживання, постає питання: “На якій

дільниці виборець може бути включений до списку виборців?”. “З огляду на положення Закону України “Про Державний реєстр виборців” реєстрація місця проживання або її відсутність не можуть бути підставою для обмеження у реалізації прав і свобод виборців, передбачених Конституцією та законами України, так вбачаються умови для неоднакового застосування положень Закону щодо складання списків виборців, а відтак обумовлюється доцільність офіційного тлумачення зазначених положень” [239, с. 468 – 476].

У зв’язку з цим необхідним є запровадження автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи з реєстрації фізичних осіб, що надасть змогу місцевими підрозділам Державної міграційної служби України вдосконалити процедуру реєстрації місця проживання громадян, а отже зросте якість відомостей про персональні дані виборців у Реєстрі .

У межах даного дослідження доцільно запропонувати вирішення питання щодо проживання деяких громадян на адміністративно-територіальній одиниці за паспортами України, оформленими з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР. Постановою Кабінету Міністрів від 28.10.2004 року № 1429 “Про паспорти громадян України, що оформлені з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР” [165] такі паспорти вважались дійсними до 1 січня 2005 року. З цього робимо висновки, що особи, які внесені до Реєстру, але проживають за паспортами України, оформленими з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР, мають бути виключені при формуванні списків виборців за допомогою засобів АІТС “Державний реєстр виборців”. Відповідно до пункту 3 статті 22 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [143] керівником відповідного районного (міського, районного у місті) органу Міністерства внутрішніх справ України не передбачено надання відомостей про осіб, які проводять обмін зазначених паспортів України, тому ці виборці “не потраплять” до Державного реєстру виборців. Вважаємо, що необхідне правове вирішення даного питання через внесення змін до Закону України “Про Державний реєстр виборців”.

Якісна робота з ведення Державного реєстру виборців потребує не тільки взаємодії вертикальних органів (відділів) ведення Державного реєстру виборців, але і суб'єктів подання відомостей про виборців, тому що така робота є взаємопов'язаною.

Проблемним питанням у внесенні громадян України до Реєстру є облік виборців, які не досягли віку 18 років, але отримали паспорт громадянина України та змінили зареєстроване місце проживання. У зв'язку з відсутністю у підрозділах Державної міграційної служби України єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи бази даних з реєстрації фізичних осіб, до числа повнолітніх виборців ці особи не потрапляють, тому що паспорт їм видано в іншій адміністративно-територіальній одиниці. А до відомостей про зареєстрованих на відповідній території вони теж не будуть включені, тому що не досягли віку 18 років. Виявляється, якщо виборець не буде активним (змінювати або уточнювати свої персональні дані), то залишиться не включеним до Реєстру.

У результаті здійсненого аналізу доведено, до Державного реєстру виборців необхідно вносити осіб, які досягли віку 16 років та отримали паспорт громадянина України, з метою відстеження їхнього місця реєстрації та забезпечення виборчих прав, для цього потрібно внести зміни до Закону України “Державний реєстр виборців”.

Новелою Закону є публічний характер ведення Реєстру (пункт 7 частини першої статті 3 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [143] і має за мету дотримання прав людини, гарантованих Конституцією України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і забезпечується публічним контролем за дотриманням вимог Конституції та законів України при веденні Реєстру [84, с. 15 – 17]. Публічний характер Реєстру може допускати загальну доступність персональних даних виборців в обсязі та у спосіб, що встановлені Законом, а також інші передбачені форми публічного контролю за дотриманням засад ведення Реєстру, встановлених Законом.

Необхідно зауважити, що Законом України “Про інформацію” [160] до ідентифікаційних даних особи віднесено прізвище, ім’я, по батькові, дата народження виборця (число, місяць, рік), місце народження, адресу житла виборця. До персональних даних виборця згідно із Законом України “Про Державний реєстр виборців” [143] віднесено виборчу адресу, номер територіального або зазначеного закордонного виборчого округу, номер постійної виборчої дільниці, а також за наявності підстав – відмітка про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно.

У межах обумовленого захисту інформації публічний контроль за діяльністю Реєстру може здійснюватись кожним виборцем та політичними партіями, партіями, що входять до складу блоку, які мають свою фракцію в поточному скликанні Верховної Ради України (стаття 12, пункт чотири статті 21 Закону [143]). Це означає, що кожен виборець, зазначивши свої ідентифікаційні персональні дані та виборчу адресу, може звернутись до будь-якого органу ведення Реєстру з письмовим запитом щодо надання інформації про персональні дані осіб, які внесені до Реєстру за власною виборчою адресою суб’єкта звернення (крім виборчих адрес виборців, які не мають зареєстрованого місця проживання, військовослужбовців строкової служби, виборців, які відбувають покарання); про кількість виборців у зазначеному селі, селищі, місті, районі у місті, іноземній країні.

Стаття 24 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [143] передбачає, що такий публічний контроль здійснюють політичні партії, які проводять перевірку повноти та достовірності персональних даних Реєстру з дотриманням вимог законодавства України. Електронна копія бази даних Реєстру надається представнику політичної партії, що має свою фракцію в поточному скликанні Верховної Ради України, а також політичної партії, що входить до складу виборчого блоку, який має свою фракцію в поточному скликанні Верховної Ради України, уповноваженому відповідним керівним органом політичної партії. Для передачі представнику політичної партії виготовляється електронна копія бази даних Реєстру, яка містить персональні

дані виборців та персональні дані, що визначають місце та умови голосування виборців, у розрізі регіонів України: Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також закордонного виборчого округу. Політична партія використовує надану їй копію бази даних Реєстру лише для здійснення в порядку публічного контролю перевірки повноти та достовірності персональних даних Реєстру. Політичним партіям забороняється самостійно виготовляти електронні копії бази даних Реєстру. Електронна копія засвідчується електронним цифровим підписом уповноваженої на це посадової особи Служби розпорядника Реєстру та записується на оптичний носій.

За результатами такої перевірки політична партія може звернутись до органу ведення Реєстру із заявою про виявлені порушення порядку ведення Реєстру (не включення виборця до Реєстру, неправомірне або кратне включення особи до Реєстру, неправильності у персональних даних окремих виборців) стосовно осіб, виборча адреса яких відноситься до території, на яку поширюються повноваження цього органу ведення Реєстру. Орган ведення повинен здійснити перевірку обґрунтованості заяви та вжити відповідних заходів, передбачених статтею 23 Закону [174].

Слід відзначити, що на виконання Закону України “Про Національну програму інформатизації” [163] та для інтеграції України у світовий інформаційний простір відповідно до сучасних тенденцій інформаційної геополітики, відповідно до пункту 4 статті 26 Закону України “Про Державний реєстр виборців” [143], персональні дані Реєстру одноразово можуть слугувати фундаментом для створення бази даних державної системи обліку фізичних осіб (реєстру населення).

Результати дослідження покликані сприяти розв’язанню вказаних проблем і таким чином вдосконалити правове регулювання процедури складання списків виборців, функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, діяльності органів ведення Реєстру, а також порядку реєстрації громадян України.

Врахування зазначених пропозицій покращить якість виконання завдань, поставлених Державою перед відділами ведення Державного реєстру виборців в АІТС “Державний реєстр виборців”, і матиме корисний суспільний резонанс.

2.3 Фінансове та матеріально-технічне забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу

Фінансове забезпечення, яке необхідне для проведення виборів, – це кошти, що призначені для виконання суб’єктами виборчого процесу певних фінансових зобов’язань. В Україні здійснення фінансового й матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу згідно із виборчим законодавством покладено на відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування. Тому вважаємо, що на сьогодні особливої актуальності набувають питання приведення національного законодавства в частині фінансування виборчих кампаній до положень міжнародної та вітчизняної практики підготовки і проведення виборчого процесу.

Під фінансуванням виборчого процесу розуміють сукупність фінансових операцій виборчих комісій всіх рівнів за одержанням та витратою бюджетних коштів, виділених на організацію та проведення виборів, а також кандидатів, політичних партій, виборчих блоків партій щодо утворення особистих виборчих фондів та витрат коштів цих фондів [68, с. 141].

У міжнародній практиці було здійснено ряд спроб систематизації позитивного досвіду в цій сфері, які знайшли відображення зокрема в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001), Правилах фінансування політичних партій, прийнятих Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції 9 – 10 березня 2001 року, Рекомендації КЕС (2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній (далі – Єдині правила) від 08.04.2003 року [81].

У 2006 році Україна приєдналась до Групи держав проти корупції (ГРЕКО), яка наразі проводить моніторинг відповідності фінансування партій і виборчих кампаній положенням Єдиних правил [81]. Наприклад, закони про вибори і Закон України “Про політичні партії в Україні” [167] не відповідають положенням Єдиних правил, і ця невідповідність полягає у: “відсутності державного фінансування діяльності політичних партій; відсутності жорстких обмежень щодо фінансування партій юридичними особами; відсутності належного обліку доходів партій” [69]; тощо.

В окремих державах Європейського Союзу відносини, пов’язані з формуванням виборчих фондів, використанням їхніх коштів і звітністю, регулюються самими виборчими законами, у той час, як в багатьох інших країнах вони є предметом регулювання спеціальних і досить конкретизованих законів (наприклад, у Великобританії, Латвії, Португалії). Прагнення детально врегулювати відносини, пов’язані з фінансуванням виборчих кампаній, у законодавстві, пояснюється двома основними причинами. По-перше, необхідністю відшкодування з державного бюджету витрат на виборчу кампанію у тих країнах, де відповідне відшкодування здійснюється, по-друге – необхідністю запобігання тіньовому впливу на партії-переможниці виборів з боку суб’єктів, не без фінансової підтримки яких ця перемога стала можливою. “Загалом, тенденція до посилення прозорості фінансування виборчого процесу є однією з важливих сучасних тенденцій розвитку виборчого законодавства країн Європейського Союзу” [54].

Зазначимо, що фінансування виборчого процесу полягає, зокрема у фінансуванні роботи відповідних виборчих комісій за рахунок коштів Державного бюджету, що передаються у розпорядження ЦВК і фінансування передвиборної агітації, що здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також коштів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів, добровільних внесків фізичних осіб.

Фінансування виборчого процесу розрізняють по суб’єктах на:

– державне фінансування, коли всі витрати на виборах несе держава, а інші суб'єкти в межах наданих фінансових можливостей вправі брати участь у виборчому процесі лише в якості виборців або претендентів на політичну перемогу.

“Супротивники державного фінансування доводять, що політичні партії у ліберальних демократіях повинні бути насамперед приватними організаціями, відмінними від держави. У режимах, де держава та одна політична партія злилися, вільні демократичні змагання неможливі. Зрозуміло, це не буде ймовірним наслідком державного фінансування всіх головних партій в усталеній демократії. Критики державного фінансування вважають, що скоріше залежність партій від державних коштів призводить до створення “картельних партій”, які стають частиною держави. Річард Кац та Пітер Майр, які запропонували цей термін, вважають, що картельні партії діють як агент держави, представляючи державу в суспільстві, а не навпаки. Державне фінансування має позитивними наслідками зменшення попиту партій і кандидатів на приватне фінансування, і відтак зменшення імовірності, що вони будуть шукати чи приймати внески з відповідними обов'язками. У цьому сенсі державне фінансування допомагає зменшити потенціал справляння надмірного впливу у політичній системі” [243, с. 102].

– вільне фінансування, коли межі витрат на виборах і склад платників не обмежені. Вільне фінансування відкрито не проголошується. Достатньо, якщо умови фінансування виборчої кампанії не обговорені в дрібницях і межі витрат не встановлюються.

– впорядковане законом змішане (державно-громадське-приватне) і обмежене фінансування виборів. За рахунок бюджету фінансуються лише необхідні витрати – діяльність установ, зайнятих організацією виборів; мінімальні витрати на агітацію, рівномірно розподілені між кандидатами і партіями. Витрати, які перевищують розмір асигнування з бюджету, несуть приватні особи, партійні фонди, кампанії, зацікавлені в результатах виборів [68, с. 140].

На нашу думку, доцільно було б виділити наступні фінансування виборчого процесу в Україні за критерієм відшкодування витрат:

- державне – відшкодування витрат на організацію і проведення відповідних виборів з Державного бюджету України;
- недержавне – відшкодування витрат на офіційні потреби виборчої кампанії через виборчі фонди партій або кандидатів;
- тіньове – відшкодування витрат на виборчу кампанію, але без занесення у звітну фінансову документацію.

Проведення сучасних якісних виборів обходиться дуже дорого, тому регулярне надходження коштів у потрібних обсягах на кожному етапі виборів є необхідною умовою їх успіху. Звичайно, виграти вибори за рахунок одних грошей неможливо, але й без них проводити успішну виборчу кампанію надзвичайно складно. Перед початком кампанії необхідно визначити, який обсяг фінансового забезпечення буде необхідним і джерела їх надходжень. Джерела фінансування виборчої кампанії поділяються на прямі та опосередковані. До перших належать членські внески, державне фінансування, добровільні пожертви спонсорів, дохід від партійних видань, комерційної діяльності партій, власні кошти партійних кандидатів, пряма або прихована фінансова підтримка тощо. До других – завідомо тенденційна позиція засобів масової інформації (далі – ЗМІ), безоплатна праця членів партії та волонтерів, гуманітарна допомога, що акумулюється громадськими організаціями, близькими до політичної партії або кандидата у депутати, формування піраміди кандидатів – у рамках мажоритарного виборчого округу: партійні кандидати до парламенту, обласної та міської ради, дружні стосунки із ЗМІ, поліграфічними, рекламними, транспортними та іншими структурами.

Особлива роль у забезпеченні фінансових ресурсів виборчої кампанії належить збору коштів. Це складний процес, який вимагає ретельної підготовки й повинен бути поставлений на професійну основу. Загалом виділяють два види збору коштів: 1) публічний – збір з виходом на широкі кола населення. Він характеризується значними фінансовими та людськими затратами і є не дуже

ефективним з точки зору кількості зібраних коштів. Однак публічний спосіб збору коштів дає можливість популяризувати кандидата; 2) цільовий – збір коштів, який зачіпає невелике, але ретельно обране коло потенційних спонсорів. Збір коштів на ведення виборчої кампанії може мати три основні цілі: політичну – суть якої полягає в тому, щоб надати процесу збору коштів законного та публічного характеру; агітаційну, яка полягає в залученні до ведення виборчої кампанії якнайбільшої кількості людей; фінансову – збір коштів на ведення виборчої кампанії, отримання організаційної допомоги на виборах [218].

В Україні фінансове та матеріально-технічне забезпечення загальнодержавних виборів здійснюється ЦВК відповідно до затвердженого нею кошторису в межах коштів, передбачених на вибори у Державному бюджеті України:

– проведення виборів Президента України здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України;

– проведення виборів народних депутатів України здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на організацію та проведення виборів депутатів, та коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано ЦВК;

– проведення місцевих виборів здійснюється виключно за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, та коштів виборчих фондів місцевих організацій партій (блоків), кандидатів у депутати в одномандатних округах, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Пряме цільове фінансування виборів з боку держави відсутнє. Центральна виборча комісія отримує кошти з Державного бюджету України. Конкретний обсяг державного фінансування законом не визначається. За пропозицією Центральної виборчої комісії необхідні кошти передбачаються в Державному бюджеті України на рік, у якому проводяться вибори.

Обсяг коштів, які перераховуються ЦВК у триденний термін із дня початку виборчого процесу, для організації та проведення загальнодержавних виборів за поданням ЦВК передбачається окремим рядком у законі про Державний бюджет України. Головним розпорядником цих коштів є Центральна виборча комісія, яка забезпечує фінансування заходів, пов'язаних з організацією і проведенням виборів. Територіальна/окружна виборча комісія є юридичною особою та комісією вищого рівня для всіх дільничних виборчих комісій на території відповідного виборчого округу. Також вона є розпорядником коштів нижчого рівня та є підзвітною і підконтрольною Центральній виборчій комісії. Під час проведення загальнодержавних виборів в окружній виборчій комісії розпорядником коштів відповідно до затвердженого кошторису є голова цієї комісії, а за його відсутності – заступник голови.

Розподіл асигнувань, передбачених на підготовку і проведення загальнодержавних виборів, здійснюється ЦВК у межах затверджених нею кошторисів. Окружна виборча комісія вирішує питання щодо використання виділених асигнувань у межах кошторисних призначень.

Наприклад, видатки на організацію і проведення загальнодержавних виборів проводяться за такими напрямками:

- заходи, які здійснюються на рівні Центральної виборчої комісії;
- заходи, які здійснюються на рівні окружних виборчих комісій;
- заходи, які здійснюються на рівні дільничних виборчих комісій.

Центральна виборча комісія в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на організацію і проведення загальнодержавних виборів, розподіляє загальний обсяг асигнувань між виборчими комісіями та затверджує кошторис видатків на заходи, які здійснює сама Центральна виборча комісія, середні норми видатків окружних виборчих комісій та середні норми видатків для потреб дільничних виборчих комісій.

До заходів, які здійснює Центральна виборча комісія під час виборчого процесу з загальнодержавних виборів, зокрема належать:

- централізоване виготовлення і транспортування до окружних виборчих комісій виборчої документації, інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України, народних депутатів України, виборчих скриньок, архівних боксів;

- оплата послуг електронних та друкованих засобів масової інформації;
- модернізація та розвиток інформаційно-аналітичної підсистеми “Вибори Президента України” або “Вибори народних депутатів України” єдиної інформаційно-аналітичної системи “Вибори”;

- інші важливі заходи, спрямовані на організацію виборчого процесу на належному рівні.

Для загальнодержавних виборів Центральна виборча комісія затверджує середні норми видатків, на підставі яких окружна виборча комісія складає єдиний кошторис видатків для підготовки і проведення виборів із включенням до нього власних видатків і видатків потреб дільничних виборчих комісій відповідного виборчого округу і подає його на затвердження до Центральної виборчої комісії.

До основних заходів, що фінансуються за єдиним кошторисом видатків територіальної/окружної виборчої комісії, слід віднести:

- витрати на заробітну плату членів комісій, які працюють в комісіях на платній основі (в окружній/територіальній виборчій комісії це може бути не більше чотирьох осіб, у дільничній – не більше трьох осіб);

- оплату праці всіх членів комісій за дні проведення голосування та підведення їх підсумків;

- оплату праці спеціалістів, залучених до роботи у виборчих комісіях;

- оплату послуг електронних і друкованих засобів масової інформації;

- автотранспортні послуги;

- послуги зв'язку;

- придбання канцтоварів, малоцінних предметів споживання тощо.

У цьому кошторисі також передбачаються кошти на майновий найм (оренду) приміщення виборчих комісій, приміщень для проведення зустрічей

кандидатів з виборцями, оплату за використання матеріально-технічних засобів. Після затвердження ЦВК єдиного кошторису видатків, реєстрації комісії як юридичної особи у податковій інспекції, пенсійному фонді, фондах соціального страхування за місцем свого знаходження територіальна/окружна виборча комісія відкриває реєстраційний рахунок у територіальному органі Казначейської служби України. Картки зі зразками підписів розпорядників коштів Державного бюджету України засвідчуються в нотаріальному порядку.

Територіальна/окружна виборча комісія відповідно до вимог чинного законодавства з питань бухгалтерського обліку веде облік надходжень і використання коштів, що виділяються на організацію і проведення відповідних загальнодержавних або місцевих виборів.

З метою забезпечення основних демократичних принципів та прав усіх суб'єктів виборчого процесу в проведенні ними виборчих заходів Законами України “Про вибори Президента України” [142], “Про вибори народних депутатів України” [141], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [140] встановлено обов'язок щодо утворення ними виборчих фондів. “Це забезпечує принципи гласності, чесності та рівності прав усіх кандидатів у проведенні своїх виборчих кампаній. Закони регламентують питання формування таких фондів, використання їх коштів та здійснення за ними контролю” [256, с. 34 – 38].

Виборчі фонди партій (блоків), кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад, на посаду сільського, селищного, міського голови (далі – виборчі фонди партій/кандидатів) – це грошові кошти, сформовані ними за рахунок власних коштів і добровільних внесків фізичних осіб з метою забезпечення фінансування передвиборної агітації та передані в управління (розпорядження) відповідним розпорядникам цих коштів [257, с. 525 – 532].

Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів партій/кандидатів регламентується відповідним документом, що

встановлюється Національним банком України за погодженням із ЦВК. Рахунок особистого виборчого фонду кандидата відкривається у відділенні банку (яке є юридичною особою) за письмовою заявою кандидата або за заявою довіреної особи, яку кандидат визначив розпорядником виборчого фонду (наприклад, на місцевих виборах 31.10.2010 року таким банком було визначено Ощадний банк).

Після відкриття рахунків, не пізніше наступного робочого дня, установа банку в письмовій формі повідомляє ЦВК (у разі проведення місцевих виборів відповідну територіальну виборчу комісію) про відкриття відповідного рахунку та його реквізити [256, с. 34 – 38].

На думку Венеціанської комісії “За демократію через право”, вибір територіальною виборчою комісією банківської установи України, у якій суб’єкт виборчого процесу може відкрити рахунок свого виборчого фонду, обмежує права суб’єктів виборчого процесу. Зазвичай політичні партії та окремі кандидати повинні мати можливість самостійно обирати установу, якій вони довіряють [27].

При здійсненні операцій на поточному рахунку виборчого фонду може використовуватися тільки безготівкова форма розрахунків. Це дає змогу здійснювати контроль на загальнодержавних виборах з боку ЦВК/на місцевих виборах – ТВК – за використанням коштів відповідними суб’єктами виборчого процесу.

Наступним кроком після відкриття рахунку виборчого фонду є призначення партіями/кандидатами – розпорядників коштів, які мають виключне право на розпорядження коштами виборчого фонду і призначені партією/кандидатом із числа довірених або уповноважених осіб.

Отже, зазначимо, що постановами Центральної виборчої комісії від 22.10.2009 року № 178 [173], Правління Національного банку України від 15.10.2009 року № 601 [172] та наказом Міністерства транспорту та зв’язку України від 21.10.2009 року № 1095 [171] затверджено Порядок контролю за

надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України:

– передбачено, що установи банків, які здійснюють переказ коштів до виборчих фондів партій/кандидатів осіб, перевіряють відповідність документів вимогам, визначеним частиною п'ятою статті 43 Закону України “Про вибори Президента України”;

– визначено напрямки, за якими банк, у якому відкрито рахунок виборчого фонду партії/кандидата, відповідно до вимог Закону здійснює функції контролю;

– встановлено порядок обміну інформацією в захищеному вигляді між банком, у якому відкрито рахунок виборчого фонду партії/кандидата і ЦВК з використанням АРМ-НБУ-інформаційного.

Правовідносини, що виникають під час відкриття банками поточних і вкладних (депозитних) рахунків своїм клієнтам, регулюються Інструкцією про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затвердженою постановою Правління Національного банку України від 12.11.2003 року № 492 “Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах” [153].

У зарубіжній юридичній літературі вживається також поняття непрямого фінансування [68, с. 141], тобто випадків, коли партії отримують різні непрямі виплати та іншу матеріальну допомогу (наприклад, безкоштовний ефірний час; проведення аналітичних досліджень, покриття офісних витрат, частина яких може використовуватися ними на партійно-політичні цілі і таким чином ставлять додаткове джерело непрямого державного фінансування діяльності політичних партій; використання державних приміщень і персоналу; державні гранти для партійних фондів та інше.

Накопичення виборчого фонду партії/кандидатів здійснюється також за рахунок добровільних внесків, які приймаються установою банку за умови подання громадянином відповідних документів (паспорт громадянина України

або тимчасове посвідчення громадянина України). Він переказується установою банку на накопичувальний рахунок партій/кандидатів не пізніше наступного робочого дня з дня отримання відповідного платіжного документа [256, с. 34 – 38]. Добровільний внесок до виборчого фонду партій/кандидатів не може перевищувати чотирьохсот/двадцяти розмірів мінімальних заробітних плат (у 2009 р. мінімальна заробітна плата становила 605 грн., у 2010 р. – 744 грн., у 2011 р. – 1004 грн., у 2012 р. – 1102 грн., у 2013 р. – 1218 грн., у 2014 році – 1250 грн.).

Розпорядник накопичувального рахунку має право відмовитись від добровільного внеску фізичної особи, про що він подає відповідну заяву та платіжний документ до установи банку, у якій відкрито накопичувальний рахунок виборчого фонду партії/кандидатів. У випадку, коли розмір добровільного внеску громадянина до виборчого фонду партії/кандидатів перевищує граничний розмір, тоді сума, що перевищує закріплений розмір, повертається фізичній особі, а в разі неможливості – перераховується до відповідного бюджету. Такий “внесок повертається фізичній особі за рахунок її добровільного внеску, а в разі неможливості такого повернення – перераховується до відповідного бюджету” [256, с. 34 – 38]. Важливо зазначити, що всі добровільні внески до відповідного виборчого фонду контролюються розпорядником рахунку виборчого фонду, тому їх повернення у випадках, передбачених законом, здійснюється на підставі його заяви до установи банку, у якому відкрито рахунок, та платіжного документа.

Варто звернути увагу на деякі суперечливі моменти стосовно фінансування виборчої кампанії безпосередньо політичними суб'єктами.

Положення чинних Законів України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” не узгоджуються із статтею 9 Єдиних правил, оскільки не встановлюють обмежень витрат коштів на виборчі кампанії відповідно до загальнодержавних і місцевих виборів. З одного боку, зазначимо, що “на

практиці відсутність таких обмежень призводить до стрімкого зростання видатків на потреби передвиборної кампанії, і відповідно до пошуку партіями додаткових джерел фінансування таких потреб. З іншого боку, необґрунтоване визначення граничного розміру витрат коштів виборчих фондів на виборах Президента України, народних депутатів України і місцевих виборах (часто на рівні, який не дозволяє здійснювати ефективну передвиборну агітацію) призводить до того, що фінансування цих виборів здійснюється переважно не через виборчі фонди, а за рахунок прямого фінансування виборів “третіми особами” [81]. Слід сказати, про необхідність вживання заходів, спрямованих на запобігання надлишковому фінансуванню потреб політичних партій, наприклад, шляхом встановлення обмежень видатків на виборчі кампанії.

Отже, питання щодо обмеження витрат виборчих фондів партій/кандидатів мають декілька аргументів на його користь.

По-перше, існує думка, що істотні розходження у платоспроможності конкурентів на виборах можуть впливати на їх результати, даючи сильнішому конкурентові більш ефективні засоби зв'язку з виборцями. Межі витрат, як вважають, створюють “рівне поле гри” у виборчому процесі, запобігаючи значним перевитратам однією партією відносно її конкурентів. По-друге, встановлення меж на витрати знижує їх лавину, що може трапитися при виборах-змаганнях. По-третє, обмеження витрат збільшує доступність виборної посади, зменшуючи значення грошей у кампаніях потенційних кандидатів. По-четверте, можна довести, що обмеження витрат сприяють змаганням, оскільки полегшують спроби кинути виклик кандидатам-посадовцям. Цей аргумент базується на припущенні, що посадові особи мають переваги у виборах, користуючись своїм високим станом і можливістю допомагати своїм виборцям під час перебування на посаді [264, с.44].

Проте законодавством жодним чином не врегульовано питання щодо здійснення фінансових операцій щодо реєстрації партій/кандидатів (тобто за день до реєстрації кожний політичний суб'єкт може отримати будь-яку суму, походження якої не підлягає встановленню та контролю). Так, Венеціанська

комісія та ОБСЄ/БДПЛ наголошують на браку сильних механізмів для забезпечення впровадження положень, які регулюють фінансування виборчої кампанії, а також відсутність ефективних, пропорційних та стримувальних санкцій за порушення положень, які регулюють фінансування виборчої кампанії [26].

Говорячи про фінансове забезпечення виборчих кампаній “політичних” суб’єктів виборчого процесу, варто звернути увагу на фактичну відсутність звітності партій за витрачені на кампанію кошти. На практиці, “коли виборча кампанія офіційно не стартувала, ми змушені констатувати повну закритість усієї інформації, пов’язаної з видатками політичних суб’єктів на агітацію та інші цілі” [3]. Про це також зазначає О. Волощук [31, с. 211 – 219], яка вважає, що значна частина витрат виборчої кампанії робиться ще до її початку та включає передплату реклами у ЗМІ, роздавання “подарунків” виборцям, проведення масових розважальних заходів на підтримку партії тощо.

Основне правило передвиборної агітації полягає в тому, що всі витрати на її проведення мають покриватись за рахунок і в межах офіційного виборчого фонду партії/кандидата та єдиним дозволеним джерелом для виборчого фонду є кошти від партії/кандидатів і добровільні внески фізичних осіб.

У відповідності до положень Єдиних правил [81] у фінансових звітах партій/кандидатів має відображатись інформація про: 1) усі отримані кандидатом (починаючи з дня його реєстрації) внески до виборчого фонду у грошовій та безгрошовій (шляхом безоплатного постачання робіт, товарів, послуг, надання пільг, знижок зі сплати за товари, роботи, послуги на умовах, на яких відповідні переваги не надаються іншим партіям/кандидатам) формах; природу, вартість кожного внеску, дату його надходження, та суб’єкта здійснення внеску; 2) усі здійснені партією/кандидатом витрати на виборчу кампанію. З метою забезпечення достовірності та повноти відображення відомостей у фінансових звітах кандидатів у законі доцільно передбачати обов’язковість подання разом із такими фінансовими звітами аудиторських висновків (така практика є поширеною у багатьох європейських країнах).

На нашу думку, фінансова діяльність безумовно потребує контролю. Отже, контроль фінансування політичних партій є одним з важливіших питань механізму державного регулювання виборчого процесу.

Як вважає М. Рябець, законодавством повинен бути встановлений більш чіткий контроль порядку фінансування передвиборної агітації, який би забезпечив відкритість і гласність фінансування передвиборної агітації за рахунок власних виборчих фондів та прозорість їх формування, використання коштів. Потрібен такий контроль з боку державних органів, який би гарантував недопущення будь-якого впливу на політичне життя держави з боку тіньового капіталу та іноземних юридичних і фізичних осіб, анонімних спонсорів, міжнародних організацій і об'єднань [201, с. 79]. На цьому наголошують і наші вітчизняні науковці (В. Шелудько та Н. Вадімова) [256, 257], ми також погоджуємося з цим.

Виділяють наступні шляхи державного контролю фінансування виборчих кампаній партіями та кандидатами, які здійснює Центральна виборча комісія [257, с. 525 – 532]:

- перевірка дотримання партіями або кандидатами порядку відкриття рахунків їх виборчих фондів у частині кількості рахунків і термінів їх відкриття;
- перевірка дотримання партіями або кандидатами вимог закону щодо призначення розпорядників коштів виборчих фондів;
- перевірка законності надходжень та цільового використання коштів виборчих фондів партій;
- перевірка достовірності обліку надходження та використання коштів виборчих фондів партій, кандидатів;
- вибіркова перевірка законності надходжень на рахунки виборчих фондів добровільних внесків фізичних осіб;
- вибіркова перевірка наявності договорів на придбання товарів (робіт, послуг), актів виконаних робіт та інших документів, які стосувалися здійснення розрахункових операцій;

– аналіз фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів.

Слід погодитися з цим та зазначити, що державний контроль в Україні не є дієвим. Його неефективність можна пояснити насамперед відсутністю у ЦВК і територіальної виборчої комісії чітких повноважень ухвалювати рішення щодо можливих порушень нормативів прозорості. Наразі зазначені виборчі комісії є лише посередниками між джерелами інформації, з одного боку, та правоохоронними чи іншими компетентними органами з іншого. При цьому не відсутня жодна система ефективної співпраці чи обміну інформацією з цими органами.

В Україні контроль за фінансами виборчих кампаній здійснюється кількома організаціями. Контроль за цільовим використанням коштів Державного бюджету України, виділених на організацію і проведення виборів, здійснюється ЦВК та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю.

За рекомендаціями ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії виборчим законодавством передбачено обов'язкове подання розпорядниками виборчих фондів фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів до ЦВК (при проведенні загальнодержавних виборів) або до ТВК (при проведенні місцевих виборів). Однак не передбачено подання фінансових звітів відповідним органам контролю у сфері фінансування виборчих кампаній за певний час до дня проведення виборів, що фактично унеможлиблює дієвий контроль фінансування виборів та застосування ефективних, адекватних та дієвих санкцій за порушення у сфері фінансування виборчих кампаній. Фінансові звіти кандидатів на виборах повинні оприлюднюватись не лише у загальнодержавних засобах масової інформації (як передбачено Законом України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим,

місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”), але і на веб-сайті Центральної виборчої комісії (в останньому випадку – у повному обсязі).

Порядок оприлюднення фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів для різних видів виборів не є уніфікованим. Так, відповідно до частини чотирнадцятої статті 43 Закону України “Про вибори Президента України” [142], дані про розміри виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та фінансові звіти про використання їх коштів оприлюднюються ЦВК у газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр” не пізніше, як на 18 день після дня виборів. Відповідно до частини шостої статті 49 Закону України “Про вибори народних депутатів України” [141] фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчого фонду оприлюднюються на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії. У відповідності до частини шістнадцятої статті 86 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [140] фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій партій (блоків) оприлюднюються відповідними територіальними виборчими комісіями у місцевих друкованих засобах масової інформації у п’ятиденний строк з дня їх надходження до відповідної територіальної виборчої комісії. Проте слід констатувати, що у разі запровадження прозорого порядку подання фінансової звітності не вирішить проблему автоматично, адже не передбачено процедури оцінки фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів.

Головна роль у забезпеченні дотримання відповідних заборон фінансування виборчих кампаній відводиться “політичним” суб’єктам виборчого процесу, у тому числі виборцям, у разі порушення їхніх прав (не ЦВК і ТВК), які, дізнавшись про факти нелегального фінансування, можуть подати скаргу про порушення виборчого законодавства до відповідної виборчої комісії, яка може накладати передбачені законом санкції (попередження, скасування реєстрації тощо). Санкції, передбачені Законами України “Про

вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про політичні партії в Україні”, Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України у багатьох випадках не відповідають критеріям ефективності, адекватності і дієвості: за ряд порушень взагалі не передбачено будь-якої юридичної відповідальності, за окремі порушення – санкції, що не є дієвими (наприклад, у вигляді попередження) та пропорційними тяжкості порушення (наприклад, санкції у вигляді скасування реєстрації за малозначні порушення). Строки давності притягнення до адміністративної відповідальності є надто короткими (6 місяців) для того, щоб вважати встановлені адміністративні санкції ефективними.

Отже, оскільки політичні партії є головним суб’єктом формування влади, а вибори різних рівнів – механізмом її формування (безпосередньо чи опосередковано), то політична корупція в партіях та у виборчому процесі набуває особливого значення: корупційний характер суб’єктів і процесу формування влади зумовлює корумпованість влади в цілому. В Україні політичні партії в питаннях фінансування є вразливими до використання корупційних засобів через низку причин, зокрема:

- неможливість забезпечення повноцінного фінансування діяльності лише за рахунок членських внесків;
- відсутність державного фінансування статутної діяльності політичних партій;
- відсутність дієвих механізмів контролю (державного і громадського) над партійними фінансами.

Про поєднання цих питань у міжнародній антикорупційній практиці свідчить “резолуція Комітету Міністрів Ради Європи “Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією”, одним із принципів якої є заохочення прийняття депутатами кодексів поведінки та запровадження правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, які б стримували

корупцію” [131]. На думку Б. Райковського, “політико-владні відносини в Україні визначаються як влада кланів або олігархічних груп, де демократичні інститути виступають виключно в якості формальних інструментів зовнішньої легалізації егоїстичних прагнень певних адміністративно-економічних груп” [183].

Положення про сплату членських внесків членами партій містяться у статутах усіх провідних парламентських партій України. Водночас, за експертними оцінками, членські внески не є головним джерелом фінансування політичних партій, зважаючи на реальні потреби в їх фінансуванні, особливо в період виборчих кампаній. “За підрахунками, місячні витрати на утримання “середньої” політичної партії становлять 250 тис. у. о. Відповідно, річна вартість утримання партії (не в режимі виборчої кампанії) становитиме 3 млн. у. о. Для партії чисельністю 50 тис. осіб річне “навантаження” на одного члена (якби партія фінансувалася б винятково на членські внески) становитиме понад 600 у.о.” [131]. Зрозуміло, що основним джерелом життєдіяльності політичної партії виступають фінансові надходження з інших джерел.

Крім того, на практиці спостерігаємо, що передвиборчі кампанії значною мірою фінансуються зі сторонніх джерел, які взагалі не проходять через виборчі фонди, наприклад, у вигляді реклами третіми особами, внесків у натуральній формі чи послуг, наданих політичним партіям або кандидатам на сприятливих умовах, чи фінансування агітаційної діяльності безпосередньо з власних рахунків самих партій і кандидатів. Кандидати також можуть використовувати деякі юридичні прогалини: наприклад, починаючи агітацію до початку офіційної передвиборчої кампанії (тобто до реєстрації суб’єкта виборчого процесу), використовуючи будівлі та ЗМІ, які належать суб’єктам виборчого процесу, або здійснюючи агітацію безкоштовно й без прямого застосування засобів масової інформації. Такі дії ніяк не регламентовані, не відображаються у фінансовій звітності, внаслідок чого не підпадають під нагляд з боку контролюючих органів.

Зазначені чинники в “поєднанні з відсутністю належної політичної і правової культури лідерів партій та елементами приватної матеріальної зацікавленості представників партійних еліт, сприяють застосуванню тіньових схем фінансування партійних структур. Залежність політичних партій від “донорів”, якими виступають провідні фінансово-політичні групи України, не піддається запереченню ні в експертному середовищі, ні у громадській думці” [131].

Проведений аналіз показав, що лише частина реальних витрат партій/кандидатів здійснюється з їхнього виборчого фонду, інша частина – незаконні джерела, внески в натуральній формі, з власних рахунків партій/кандидатів тощо, відсутні юридичні санкції за недотримання суб’єктами виборчого процесу вимог щодо порядку фінансування власних кампаній. З цього зробимо висновок, що найбільш суттєвими проявами політичної корупції у фінансуванні виборчих кампаній в Україні є:

- здійснення заходів передвиборної агітації до початку виборчого процесу;
- порушення законодавства стосовно джерел фінансування виборчих кампаній, у тому числі їх фінансування суб’єктами, яким це не передбачено виборчим законодавством (наприклад, фізичним особам – не громадянам України);
- використання на фінансування кампаній коштів поза межами виборчих фондів, порушення встановленого порядку здійснення витрат (оплата в готівковій формі тощо);
- подання та оприлюднення завідомо недостовірних відомостей про витрати коштів виборчого фонду;
- інформаційні агітаційні звернення, використання “білого” та “чорного” паблік рилейшенз (PR);
- надання безоплатних товарів або послуг населенню;
- створення “технічних” кандидатів, громадських рухів-сателітів, хабарі посадовим особам.

Підсумковий звіт громадської мережі “ОПОРА” за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 засвідчив [125], що “громадськість позбавлена відкритої інформації щодо джерел фінансування кандидатів і партій, якщо суб’єкти виборчого процесу з власної волі не готові її оприлюднювати. До прикладу, не передбачено офіційне працевлаштування чи укладання трудових угод з агітаторами, працівниками штабів або спостерігачами. Не менш закритим залишається фінансування членів виборчих комісій суб’єктами виборчого процесу. У зв’язку з тим, що оплата праці здійснюється за кошти державного бюджету, але сума компенсації є надзвичайно низькою, це негативно впливає на мотивацію громадян брати участь у роботі комісій. Тому суб’єкти виборчого процесу неофіційно “доплачують” власним членам комісій. Утім, через масовість явища суб’єкти виборчого процесу не зацікавлені у розголошенні цієї проблеми”.

Наприклад, у ряді європейських країн (зокрема в Латвії, Словенії, Франції) на рівні законодавства приділяється значна увага регулюванню внутрішнього контролю фінансування партій – визначається статус органу внутрішнього фінансового контролю, основні вимоги до членів такого органу. На нашу думку, такий контроль не є дієвим за умови, якщо в країні законодавством не закріплено здійснення громадського контролю.

Досвід інших країн переконливо доводить, що методи громадського контролю фінансування політичних партій (а цей контроль впливає із самих засад прозорості) “повинні бути тісно пов’язані з контролем за проведенням виборчих кампаній, у яких політичні партії беруть участь безпосередньо чи опосередковано. Деякі функції політичних партій у виборчому процесі виконують також комітети виборців, не зважаючи на відсутність усталеної інституціоналізованої організаційної структури” [106].

Вважаємо, що запровадження інструментів забезпечення законності та прозорості в управлінні фінансовими ресурсами партії (суб’єктів виборчого процесу) є важливим чинником підвищення ефективності контролю фінансування партій/кандидатів і виборчих кампаній.

На шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Громадським контролем є перевірка забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні, яка тісно пов'язана із ступенем довіри громадян до органів державної влади. Такий контроль потрібен перш за все самій державній владі, щоб “підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи законності та правопорядку у суспільстві” [90].

В аспекті нашого дослідження розглянемо сутність дефініції “громадський контроль” та з'ясуємо особливості його застосування на виборах.

На думку М. Іжі та О. Радченка, розуміння громадського контролю розглядається як функція громадянського суспільства, тому являється способом залучення населення до управління суспільством та державою [59].

С. Новіков визначає громадський контроль як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [116, с. 17 – 24].

В Юридичній енциклопедії термін “громадський контроль” визначається як важлива форма реалізації демократії, спосіб залучення населення до управління суспільством і державою [260, с. 639]. У проекті Закону України “Про громадський контроль”, що вносився на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України IV скликання, під громадським контролем розуміється здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій захисту прав, свобод та інтересів громадян [146].

Зважаючи на вищесказане, доцільним є запровадження громадського контролю фінансування партій/кандидатів, який являє собою систему дій та заходів, спрямованих на забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами (додержання суб'єктами виборчого процесу вимог виборчого законодавства, запобігання тіньовому фінансуванню виборів, стимулювання підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу) та передбачає відкритий доступ громадян до інформації щодо формування та використання коштів виборчих фондів партій/кандидатами, використання бюджетних коштів.

До основних завдань такого контролю можна віднести:

- контроль за дотриманням нормативно встановленого порядку здійснення фінансування виборчої кампанії, відкриття рахунку політичної партії/кандидата, витрати, закриття рахунку;
- контроль грошових надходжень на рахунки політичних партій/кандидатів;
- контроль за дотриманням встановлених для суб'єктів виборчого процесу заборон і обмежень, фінансової дисципліни, за своєчасним і доброякісним виконанням власних обов'язків;
- контроль за поданням звітності до відповідного органу, визначеного законодавством, та у передбаченому порядку.

До функцій громадського контролю фінансування виборчого процесу слід віднести:

- забезпечення своєчасного, повного і достовірного інформування суспільства про джерела формування виборчих фондів партій/кандидатів;
- витрати цих виборчих фондів, їх оприлюднення;
- участь у навчанні розпорядників виборчих фондів;
- внесення до органів державної влади пропозиції щодо прозорості фінансування виборчого процесу.

Інституційну базу громадського контролю фінансування виборчого процесу складають наступні компоненти: суб'єкти – громадяни та громадські

об'єднання; об'єкти – органи державної влади, які приймають участь у здійсненні фінансування виборчого процесу з Державного бюджету країни, політичні партії та кандидати на виборні представницькі посади, які беруть участь у виборчих перегонах; предмет – діяльність вказаних об'єктів щодо фінансування виборчого процесу; процедура – комплекс форм та методів здійснення громадського контролю.

Законом України “Про звернення громадян” [159] передбачені інструменти контролю, а саме, інформаційні запити, звернення, скарги та пропозиції.

Тобто, вважаємо, що має бути передбачено на законодавчому рівні створення громадського об'єднання з повноваженнями громадського контролю фінансування виборчого процесу. Отже, громадське об'єднання це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, відповідно до статті 1 Закону України “Про громадські об'єднання” [147]. Серед громадських об'єднань, які можуть здійснювати функцію громадського контролю фінансування виборчого процесу, можна виділити громадські об'єднання, які проголосили своїми статутними цілями та завданнями здійснення діяльності, спрямованої на вдосконалення виборчого законодавства та практики його застосування, підвищення політичної та правової культури суб'єктів виборчого процесу (наприклад, Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”) або які займаються правовими дослідженнями виборчого процесу (наприклад, громадська організація “Лабораторія законодавчих ініціатив”).

Слід зазначити, що встановлення чітких та прозорих правил фінансування політичних партій через створення належних умов для здійснення відповідного громадського контролю віднесено до середньострокових цілей держави (Указ Президента України від 19.04.2012 року № 273/2012 “Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік” [156]).

У межах даного дослідження вважаємо доцільним навести орієнтовний кошторис витрат кандидата на пост Президента України з використанням складових тіншового фінансування виборчої кампанії, який представлено у табл. 2.1 (за умовні одиниці (далі – у. о.) прийнято долар США).

Таблиця 2.1

Кошторис витрат кандидата на посаду Президента України*

Назва заходу	Розрахунок
Функціонування центрального штабу кандидата (оренда, зарплатня, техніка, транспорт, засоби зв'язку тощо)	500 000 у. о. x 6 місяців = 3 000 000 у. о.
Функціонування мережі регіональних штабів (оренда, зарплата, техніка, транспорт, засоби зв'язку тощо)	100 000 у. о. x 6 місяців x 27 АТО = 16 200 000 у. о.
Оплата праці членів окружних виборчих комісій	225 комісій x 2 чоловіка x 100 у. о. x 2 місяця = 90 000 у. о.
Оплата праці членів дільничних виборчих комісій	33 667 комісій x 2 чоловіка x 50 у. о. x 1 місяць = 3 366 700 у. о.
Мережа агітаторів	225 x 300 агітаторів x 50 у. о. x 2 місяці = 6 750 000 у. о.
Оплата реклами на центральному телебаченні	1 000 000 у. о.
Оплата реклами на регіональному телебаченні	500 000 у. о.
Виготовлення агітаційної продукції, зустрічі з виборцями	2 000 000 у. о.
Підкуп виборців (продуктові пакети тощо)	3 000 000 у. о.
Агітаційний тур кандидата	2 000 000 у. о.
Спостерігачі на дільницях	33667 дільниць x 2 чоловіка x 12 у. о. = 808 008 у. о.
Фінансування “технічних” кандидатів, громадських рухів-сателітів	1 000 000 у. о.
Резервний фонд (непередбачені витрати, замовлення “джинси” тощо)	1 000 000 у. о.
ЗАГАЛОМ:	40 714 708 у. о.

*розроблено автором

Як видно із табл. 2.1, виборча кампанія обходиться кандидату на пост Президента України приблизно у 40 714 708 у.о. Проведення виборчої кампанії є приводом для серйозної інвестиції в економіку України з боку претендентів

на пост Президента України. Загалом вони витрачають не менше 1 млрд. гривень, у країні створюється близько мільйона тимчасових робочих місць.

З метою забезпечення основних демократичних принципів та прав суб'єктів виборчого процесу у проведенні ними виборчих заходів, передбачених Законами України “Про вибори Президента України” [142], “Про вибори народних депутатів України” [141], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [140], органи державної та місцевої влади організують матеріально-технічне забезпечення виборчого процесу.

Матеріально-технічне забезпечення виборів Президента України, народних депутатів України здійснюється Центральною виборчою комісією відповідно до затвердженого нею кошторису в межах коштів, передбачених на вибори в Державному бюджеті України (який затверджується Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України). Затверджені кошти на вибори Центральна виборча комісія отримує від Міністерства фінансів України.

Основну роль у матеріально-технічному забезпеченні виборів виконує ЦВК (під час проведення загальнодержавних виборів) та місцеві органи влади (під час проведення місцевих виборів). ЦВК забезпечує фінансуванням територіальні/окружні/дільничні виборчі комісії, безпосередньо закупівлю й доставку до них матеріальних цінностей, визначає нормативні вимоги до приміщень територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій з виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів та приміщень для голосування, перелік і норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, устаткуванням, інвентарем, оргтехнікою, а також перелік послуг, що можуть надаватися виборчим комісіям за рахунок коштів Державного бюджету України [122, с. 43 – 44].

На виконання Законів України “Про вибори Президента України” [142], “Про вибори народних депутатів України” [141], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських,

селищних, міських голів” [140] та з метою оперативного вирішення організаційних, господарських питань, що виникають під час організації та проведення виборів органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування розробляють та затверджують заходи щодо організаційного, матеріально-технічного забезпечення виборів; формують оперативні групи.

На нашу думку, при розробці заходів матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування мають бути зазначені основні з них, а саме:

- надання відповідно до нормативів приміщення, транспорту, оргтехніки, засобів зв'язку та іншого необхідного інвентарю для забезпечення роботи виборчих комісій;
- формування замовлень на виготовлення виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації;
- відведення місць та облаштування стендів у багатолюдних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації;
- формування замовлень на виготовлення виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації;
- формування списків виборців, для відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- забезпечення безперешкодного доступу на всі публічні заходи, пов'язані з виборами, представникам засобів масової інформації для об'єктивного висвітлення ходу виборчого процесу;
- забезпечення охорони приміщень виборчих комісій, виборчих бюлетенів та громадського порядку в період виборчої кампанії;
- інші поточні питання матеріально-технічного забезпечення (виборчі скриньки, ремонт приміщень, придбання меблів тощо).

Зазначимо, що закупівля товарів, оплата робіт, послуг для організації та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів під час виборчого процесу здійснюються

виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України або місцевого, без застосування тендерних (конкурсних) процедур у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією [246, с. 213 – 216].

На нашу думку, важливою складовою в організації роботи територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій є надання їм необхідних приміщень для забезпечення виконання функцій, покладених на відповідні комісії вимогами виборчих законів з виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Зазначимо, що приміщення відповідних дільничних виборчих комісії та приміщення для голосування повинні відповідати певним нормативам, що встановлюються відповідним законом про вибори та прийнятими відповідно до них актами Центральної виборчої комісії. Наприклад, постановою Центральної виборчої комісії від 26 серпня 2010 року № 324 “Про нормативні вимоги до приміщень територіальних і дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення цих виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв’язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінностями, перелік видів послуг та робіт, що можуть надаватися територіальним і дільничним виборчим комісіям за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України на підготовку та проведення місцевих виборів” [164]. Аналізуючи вимоги, зазначимо:

– нормативні вимоги до приміщень дільничних виборчих комісій, а саме, встановлення використання лише приміщень комунальної власності, розташованих на першому поверсі, є доволі складним для виконання органами місцевого самоврядування, які в сучасних умовах не мають достатньої кількості приміщень комунальної власності, які придатні для голосування. Так, “неодноразово виникали питання щодо обладнання таких приміщень у невеликих селах, коли в населеному пункті не тільки відсутнє вільне

приміщення з відповідними умовами, а й взагалі відсутні енергопостачання та телефонний зв'язок” [183, с. 526 – 530]. Запровадження дозволу на використання об'єктів власності юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців значною мірою сприяло вдосконаленню матеріально-технічного забезпечення роботи ДВК;

– нормативні вимоги до забезпечення оргтехнікою є дуже високими. Органи місцевого самоврядування у власному розпорядженні не мають рідкокристалічних моніторів та “швидких” комп'ютерів. Адже, на наш погляд, для забезпечення роботи виборчих комісій достатньо стандартних параметрів комп'ютерної техніки. Слід звернути увагу на вимогу щодо факсимільного апарату – вдосконалення інформаційних технологій сприяло розвиненню мережі Інтернет та електронної пошти. Так, виходячи з практики роботи ДВК, можна сказати, що електронне інформаційне спілкування проходить швидше та якісніше;

– урни для голосування, що знаходяться на відповідальному зберіганні в органах місцевого самоврядування, вже на наступних виборах можуть бути не придатні до використання, тому що вироблені із неякісних матеріалів. Металеві елементи покриваються іржею, тому зібрати урни не можливо. Також слід врахувати при формуванні бюджетного запиту Центральною виборчою комісією їх здатність до амортизації.

Отже, великі труднощі під час виборчого процесу щодо матеріально-технічного забезпечення виникають в органах місцевого самоврядування при наданні згідно із встановленими Центральною виборчою комісією нормами транспортних засобів, засобів зв'язку, обладнання, інвентарю, оргтехніки.

У зв'язку із набранням чинності Закону України “Про Державний реєстр виборців” [148] додатково у місцевих бюджетах виникла необхідність закладення коштів на видатки щодо ведення Реєстру. Вважаємо, що необхідно впровадити чітке закріплення використання бюджетних коштів по коду економічної класифікації видатків щодо матеріально-технічного забезпечення відділів ведення Державного реєстру виборців.

Слід врахувати, що місцеві бюджети не завжди спроможні покривати власні витрати, тому складним навантаженням для них є матеріально-технічне забезпечення виборчого процесу на місцях. Однак з метою виконання положень Основного закону органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають дотримуватись нормативних вимог для проведення демократичного процесу виборів та забезпечення волевиявлення громадян.

Відзначимо, що існують також інші питання, які потребують вирішення щодо матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу, а саме забезпечення належного порядку під час проведення агітаційних заходів кандидатів на виборні посади; охорона при доставці виборчих бюлетенів; охорона приміщень виборчих дільниць (охоронна сигналізація, фізична охорона); у день голосування – чергування працівників міліції на виборчій дільниці та після встановлення результатів виборів – супровід членів виборчих комісій до комісії вищого рівня з метою передачі відповідної виборчої документації – органи Міністерства внутрішніх справ України. Забезпечення пожежної безпеки приміщень, у яких розташовані виборчі комісії, шляхом інформування комісії про стан безпеки і контроль виконання спеціальних правил здійснюють органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Забезпечення фінансування в межах коштів, виділених на організацію і проведення виборів – органи Державної казначейської служби України. За дорученням Центральної виборчої комісії (або за доручення виборчої комісії, до компетенції якої віднесено такі повноваження) перевірка органами Державної податкової служби України достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно та доходи кандидатів на виборні посади. Забезпечення роботи судів з метою оперативного вирішення суперечок, які виникають як у процесі підготовки, так і в день виборів – Міністерством юстиції України. Надання відповідних роз'яснень відповідним місцевим архівним установам щодо приймання на зберігання відповідної виборчої документації у порядку, визначеному законодавством, здійснює Державний комітет архівів України.

Можна зробити висновок про те, що на даному етапі демократичного розвитку країни має бути вдосконалено виборче законодавство, зокрема в частині регулювання процесу фінансування політичних партій/кандидатів, інших виборчих процедур під час виборів. Система звітності і контролю виборчих фондів партій і кандидатів, що застосовується під час виборчого процесу, має бути підсилена процедурами прозорості та відкритості у фінансовій звітності.

Висновки до розділу 2

1. Зміни, які пов'язані з організацією і порядком проведення виборів в сучасній Україні, більшою мірою випереджають їх теорію та аналіз, а тому громадяни повинні набувати загальної освіченості в цій сфері для реалізації свого активного та пасивного виборчого права, та швидко оволодіти новими професійними знаннями і навичками – для роботи у виборчих комісіях. Таким чином на посади у складі відповідних виборчих комісій мають претендувати лише ті особи, які пройшли професійну підготовку.

Запропоновано введення інституту “шкіл із підготовки та проведення виборів”, якій надаватиметься право видачі відповідного документа (сертифіката) після проходження професійної підготовки. Таку підготовку доцільно запровадити на базі НАДУ при Президентіві України, її регіональних інститутів та обласних Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій з організацією он-лайн навчання суб'єктів виборчого процесу. Запровадження підготовки суб'єктів виборчого процесу сприятиме підвищенню рівня якості проведення виборів та забезпечення їх рівноправної взаємодії.

Встановлено, що ефективна реалізація своїх посадових обов'язків членом територіальної/окружної/дільничної виборчої комісії вимагає встановлення чітких та прозорих положень стосовно відповідальності під час їх професійної

діяльності. Зазначено, що з метою запобігання виявлених порушень та забезпечення ефективної професійної діяльності основні вимоги до членів виборчих комісій мають бути доповнені: зазначенням судимості при поданні заяви кандидата на посаду члена виборчої комісії та підписанням попередження про відповідальність.

2. Введення та функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державного реєстру виборців” сприяє встановленню такої процедури підготовки і проведення виборів, яка може гарантувати дотримання демократичних принципів та забезпечення реалізації виборчих прав громадян. Констатується поступове зростання якості складання списків виборців, яке характеризується наступним: йде систематична робота з уточнення персональних даних виборців, оптимізації роботи відділів ведення Державного реєстру виборців, забезпечення публічного контролю як зі сторони громадян, так і політичних партій, удосконалення процесу складання та внесення змін до списків виборців під час виборчого процесу тощо. Завдяки запровадженню Реєстру стала можливим тимчасова зміна виборцем місця голосування (виборчої ділянки) без зміни його виборчої адреси.

Виявлено проблемні питання в правовому полі щодо виборців, які не мають зареєстрованого місця проживання; зняті з реєстрації за місцем проживання за рішенням суду; змінили місце проживання до досягнення 18-річного віку; проживання деяких громадян на адміністративно-територіальній одиниці за паспортами України, оформленими з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР.

3. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення, як складова організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, характеризується сукупністю форм і методів здійснення фінансових операцій щодо використання асигнувань з Державного бюджету України, виділених для організації та проведення виборів, коштів виборчих фондів партій/кандидатів. З огляду на те, що на практиці фінансування передвиборчих кампаній партій/кандидатів переважно здійснюється з інших джерел (внески в

натуральній формі, з власних рахунків партій/кандидатів тощо), а не з коштів виборчих фондів, доцільно на рівні національного виборчого законодавства розробити процедури для забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній. Оскільки в партіях має місце політична корупція, важливою умовою забезпечення прозорості фінансування виборів є жорсткий контроль з боку державних органів та громадських організацій за формуванням, наповненням та витратами офіційного виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу.

З метою забезпечення прозорості проведення виборів, доцільно запровадити громадський контроль фінансування партій/кандидатів, що передбачатиме відкритий доступ громадян до інформації щодо формування та використання коштів виборчих фондів партій/кандидатів, використання бюджетних коштів. До функцій такого контролю слід віднести: забезпечення своєчасного, повного і достовірного інформування суспільства про джерела формування виборчих фондів партій/кандидатів, витрати цих виборчих фондів; їх оприлюднення; участь у навчанні розпорядників виборчих фондів; внесення до органів державної влади пропозицій щодо прозорості фінансування виборчого процесу.

Основними заходами матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій визначено: надання приміщень, транспорту, оргтехніки, засобів зв'язку та іншого необхідного інвентарю для забезпечення роботи виборчих комісій, формування замовлень на виготовлення виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, а також інші поточні питання (виборчі скриньки, охорона приміщень, відведення місць та облаштування стендів для розміщення матеріалів передвиборної агітації тощо). З'ясовано, що важливу роль у матеріально-технічному забезпеченні виборів відіграють наступні державні органи як Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Центральна виборча комісія, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство юстиції України, Державна податкова служба України, Державний комітет архівів та місцеві органи влади. З метою оперативного

вирішення організаційних, господарських питань, що виникають під час організації та проведення загальнодержавних та місцевих виборів, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування розробляють і затверджують відповідні заходи щодо організаційного, матеріально-технічного забезпечення виборів.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Проведення виборчого процесу у відповідності до вимог чесності, прозорості, відкритості, демократичності стає необхідною умовою збереження України як правової держави. Так, внесення численних змін до виборчого законодавства, як правило, напередодні нових виборів, свідчить про те, що законодавча база ще не набула узгодженості та не відповідає міжнародним виборчим стандартам.

Дослідження організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, а також його складових, що проведено у розділі 2, показало необхідність та можливість вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу для уникнення фальсифікацій під час виборів та забезпечення прозорості здійснення виборчих процедур.

У розділі:

– обґрунтовано необхідність здійснення моніторингу виборчого процесу на державному рівні як важливого елементу забезпечення ефективності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу;

– досліджено доцільність формування складу виборчих комісій через введення чотирьохрівневої системи виборчих комісій;

– запропоновано організаційно-правові заходи щодо вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу.

3.1 Моніторинг виборчого процесу на державному рівні як важливий елемент забезпечення ефективності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу

Державне регулювання у будь-якій сфері неможливе без відповідних заходів щодо ефективності за здійсненням діяльності. Як відомо, досягти мети можна лише тоді, коли шлях до неї суворо вивіряється, а будь-яке рішення або дія можуть бути лише тоді ефективними, коли їх виконання та проміжні етапи контролюються.

З цього слушно зазначає В. Гаращук, визначаючи контроль як основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні (регулюванні), що він (контроль) є одним із найважливіших елементів державного управління (регулювання), важливою функцією держави [35, с. 175 – 191]. Якщо дія або рішення у сфері державного регулювання не буде забезпечуватись контролем за їх виконанням, то не будуть мати сенсу взагалі.

Функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління (регулювання), водночас він і самостійна функція управління, і одна зі складових управлінської діяльності загалом. Особливо це притаманно сучасному багатоплановому управлінню. Англійці навіть ввели термін “контролінг” (англ. *controlling*) – систематичний контроль, відслідковування перебігу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. Конкурує з ним термін “моніторинг”, який означає практично те саме, що й контролінг (щоправда, до його складових відносять ще функції прогнозування та охорони, але ж такі функції притаманні і контролінгу, і контролю) [35, с. 175 – 191].

Питання ефективності норм права за радянських часів повністю або частково ототожнювалося з їхньою правильністю, обґрунтованістю, доцільністю, ступенем реалізованості необхідної правової можливості, що не розривало суті та змісту цього поняття. Пізніше під ефективністю правових норм стали розуміти їх здатність впливати на суспільні відносини в певному,

корисному для суспільства напрямі, їх потенціальну здатність сприяти досягненню бажаної мети, забезпечувати досягнення соціально корисної й об'єктивно обґрунтованої мети. Ефективність передбачає, безумовно, не будь-яке досягнення цілі за принципом “ціль виправдовує засоби”, а тільки результат, який є найкращим, та досягнутий найбільш оптимальним у цих умовах способом [9, с. 72 – 76]. “Ефективність” є складною, багатоаспектною, оціночною категорією, і, водночас, характеристикою, яка відображає перебіг процесу регулювання, визначає стан об'єкта, його кількісні та якісні характеристики. Розрив між очікуваннями населення і реальною управлінською практикою стає все відчутнішим [135, с. 5].

Моніторинг виборчого процесу як самостійне спрямування системної державної діяльності в Україні відсутній: “в комплексі не проводиться; в цілому діяльність державних інститутів у цій сфері не скоординовано; не є обов'язковим; здійснюється за відсутністю методологічного підґрунтя, – у наслідок чого не надає достовірних результатів, необхідних для планування законотворчої діяльності, визначення її стратегічного та системного розвитку, та не впливає на результати правозастосування” [80]. Однією з причин такого становища можна назвати відсутність концепції моніторингу ефективності національного законодавства, визначеного на законодавчому рівні, механізму його проведення та потужної організаційної структури, що практично змогла б здійснювати взаємодію з іншими установами та організаціями [113, с. 40 – 44].

Слід зазначити, що в різних країнах щодо визначення моніторингу законодавства має місце застосування певної термінології: моніторинг чинного законодавства – у Російській Федерації, Республіці Білорусь, Казахстані, Узбекистані, Італії, Франції, Іспанії; контроль за ефективністю нормотворчості – у Німеччині, Бельгії; оцінка ефективності – у Швеції.

На думку Ю. Градової [38, с. 62 – 67], у кожній країні існує унікальна система оцінки або аналізу національного законодавства, істотним чином різниться й механізм їх здійснення. Спільним є те, що питання аналізу, оцінки й прогнозування законодавства є досить актуальним. Відмінності полягають не

тільки в термінології, але і у способах організації правового моніторингу (централізований, децентралізований і змішаний); особливо значна відмінність існує між країнами СНД і західноєвропейськими державами. Для країн СНД є характерним створення спеціалізованого органу, який займається аналізом ефективності чинного законодавства (так званий централізований спосіб); у Білорусі – Національний центр законодавства і правових досліджень, в Узбекистані – Інститут моніторингу чинного законодавства, в Росії – Центр моніторингу законодавства і правозастосовчої практики. У західноєвропейських державах ця функція покладена на парламентські комітети і комісії (Італія, Швейцарія), урядові міністерства (Німеччина), але поряд із ними відіграють велику роль і спеціальні державні органи (Швеція), що створюються законодавчою або виконавчою владою (змішаний спосіб).

Таким чином, ефективність застосування норм виборчого законодавства спонукає на розробку дієвих процедур здійснення моніторингу виборчого процесу в Україні, що обумовлено трансформаційними процесами в економіці і суспільстві. Усе це обумовлює потребу у впровадженні наукових підходів до оцінки сучасного стану і визначення пріоритетів та завдань державного регулювання виборчого процесу, наповнення концепції практичними здобутками, новими теоретичними положеннями з орієнтацією на міжнародні виборчі стандарти.

З огляду на це, зазначимо, що становлення якісної нормативно-правової бази з питань виборчого процесу відбувається складно. В Україні існує ряд законодавчих актів, які регулюють питання виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Суміжними законами також є Закони України “Про Центральну виборчу комісію”, “Про Державний реєстр виборців”. Кожен із законів містить окремі вимоги до етапів виборчого процесу та має багато неузгоджених доповнень та змін, що призводить до застосування брудних технологій, скоєння правопорушень.

Так, на думку Ю. Шемшученка, вихід із цієї ситуації “у застосуванні “пакетного” принципу в законодавстві, прийнятті передусім базових фундаментальних законів і кодексів, кодифікації та систематизації законодавства, здійсненні законодавчих робіт на основі концепції розвитку законодавства. Однак ці пропозиції, як і багато інших, чомусь слабо впроваджуються у практику” [113, с. 40 – 44]. Напевно, через те й виникають зазначені проблеми, що заважають правовому вирішенню багатьох колізій у чинному законодавстві. Але справа стосується не стільки необхідності прийняття “чистих” законодавчих актів, що не мають протиріч з іншими законами, скільки вироблення своєрідної стратегії адаптації законів до сьогоденних реалій та чіткого контролю за їхнім застосуванням.

З метою внесення необхідних змін шляхом вдосконалення виборчого законодавства потрібно здійснювати оцінку ефективності нормативно-правових норм. Пропонуємо першочергово провести моніторинг усіх нормативно-правових актів з питань виборчого процесу, зробити порівняльний аналіз та встановити невідповідність їх положень.

Таким чином, “традиційна перевірка відповідності законодавства поступово стала супроводжуватися й об’єднуватися з оцінкою впливу законодавства” [58]. Наприклад, Ю. Тихомиров [235, с. 11 – 15] пропонує запровадити правовий моніторинг, головна його мета – забезпечення систематичного нагляду, аналізу, оцінки та коригування діяльності органів публічної влади.

Моніторинг “вивчається і використовується у різних сферах науково-практичної діяльності. У наукових джерелах він розглядається і як спосіб дослідження реальності, що використовується в різних науках, і як спосіб забезпечення сфери управління різними видами діяльності шляхом подання своєчасної та якісної інформації” [37, с. 3].

Наприклад, І. Бестужев-Лада розглядає моніторинг, “як засіб забезпечення ефективного функціонування системи прогнозування” [38, с. 62 – 67]. По суті, моніторинг – це плановий збір даних про конкретну проблему,

діяльність, політику, а також опрацювання, аналіз і доведення підсумків аналізу і рекомендацій до всіх зацікавлених осіб. У межах соціології моніторинг може бути використаний для вирішення різного виду завдань.

За визначенням Н. Нижник, В. Алексеєва [113, с. 29], моніторинг – це складний, системний інститут, що складається з багатьох елементів та спроможний реалізувати чисельні завдання. Моніторинг може виступити інститутом управління державою і суспільством, охопивши стадію законотворчості та законодавчої практики. Метою в цьому напрямі стає прийняття та реалізація конструктивних, державних, політичних та суспільних рішень з урахуванням системи законодавства відповідної країни.

Сучасні підходи до розгляду моніторингу з метою покращення ефективності державного регулювання виборчого процесу надають можливість аналізу отриманих даних для прийняття управлінських рішень.

Особливо під час виборчого процесу державні органи, які задіяні в його організації та проведенні, спрямовують свою діяльність на “забезпечення реалізації прав громадян, принципів демократичного суспільства, відкритості і прозорості у виборчому процесі. Тобто в країні офіційно встановлюється стан, що забезпечує можливість реалізації всіх виборчих процедур” [130, с. 4 – 8].

Вважаємо, що необхідність здійснення моніторингу виборчого процесу окреслюється такими проблемами:

- відсутністю комплексного підходу до запровадження моніторингу виборчого процесу;
- відсутністю узгодженої між собою нормативно-правової бази з питань виборчого процесу;
- несистемністю інформації та труднощами, що виникають при отриманні інформації;
- відсутністю регламентації прав та обов’язків організаторів виборів щодо використання інформації, отриманої під час моніторингу виборчого процесу.

На наше переконання, моніторинг виборчого процесу не має обмежуватись лише моніторингом виборчого законодавства у цій сфері, тому що саме вибори – є способом формування легітимних органів публічної влади, які, передусім, визнаються громадянським суспільством, а тому норми права мають відповідати змінам у суспільстві, змінюватись відповідно до його потреб.

Актуальним є питання запровадження моніторингу виборчого процесу як важливого елемента забезпечення ефективності діяльності, отримання її результатів та вдосконалення виборчого процесу. Моніторинг є важливою та невід’ємною складовою частиною здійснення виборчого процесу, який передбачає встановлення правових норм щодо використання суб’єктами виборчого процесу фінансового забезпечення, проведення спостереження за дотриманням норм виборчого законодавства, виявлення правопорушень в частині складання списків виборців, виготовлення та розповсюдження передвиборної агітації, використання коштів виборчих фондів тощо, а також розробка пропозиції щодо упередження порушень в подальшому.

Ефективне впровадження та здійснення моніторингу ґрунтується на дотриманні основних принципів його проведення, визначенні мети та формування завдання, урахуванні концептуальних засад і механізмів його здійснення. Будь-який моніторинг має на меті змінити ситуацію на краще, тому його результати завжди мають бути оприлюднені.

Сучасний стан розробок науки державного управління показує, що моніторинг є ключовим та важливим елементом забезпечення ефективності діяльності державних органів, підвищення ефективності їх діяльності і має за мету дослідження причин, сутності, тенденцій розвитку подій і явищ у політиці, оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів.

Під моніторингом системи національного законодавства розуміють “комплексну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, наукових установ, інститутів громадянського суспільства по

оцінці, аналізу, узагальненню та прогнозуванню стану законодавства і практики його застосування” [105, с. 29].

Так, моніторинг має відповідати п'яти критеріям: періодичність і систематичність збирання даних; актуальність даних; використання однакових індикаторів для однієї позиції; важливість даних для розробки політики; система моніторингу має стандартну чи нульову вихідну точку спостереження (базис). Об'єкти моніторингу – динамічні, перебувають у постійному розвитку. Вони піддаються зовнішньому впливу, внаслідок якого можуть відбуватись небажані зміни у функціонуванні об'єкта. Ці зміни можуть бути небезпечними для користувачів інформації, яку надає моніторинг. Реалізація моніторингу передбачає організацію постійного спостереження за об'єктом, його оцінку, вивчення [37, с. 11]. Міра постійності визначається особливостями об'єкта і ресурсними можливостями.

Проведення моніторингу виборчого процесу має забезпечити інформацією необхідною для: аналізу організації та проведення виборів, процедур виборчого процесу; визначення фактів існування фальсифікацій на виборах та знаходження рішень з їх уникнення; відкриття нових напрямків з удосконалення процедур та відповідності їх міжнародним стандартам; дотримання принципів проведення чесних, прозорих і демократичних виборів; вимірювання прогресу у виконанні поставлених завдань на формуванні/перегляді майбутніх цілей та завдань; ухвалення рішень про ресурси.

Методами моніторингу є конкретні способи вироблення можливих джерел інформації, до яких належать методи планування та оцінювання потреб; методи оцінки впливу (класична експериментальна схема, за якої цільова група населення поділяється на експериментальну і контрольну).

Методи моніторингу тісно пов'язані з інструментарієм моніторингу. Для нашого дослідження цікавим є різновид за рівнем централізації: централізований, децентралізований та змішаний (рис. 3.1.).



Рис. 3.1. Інструментарій моніторингу

Ефективне проведення моніторингу залежить від [104, с. 55]:

- визначених на законодавчому рівні положень щодо діяльності відповідної структури, яка його здійснюватиме;
- організаційного, науково-кадрового забезпечення;
- достатньої матеріальної бази;
- створення належних виробничих умов для управлінського персоналу тощо.

Результати моніторингу – це завжди підсумковий документ щодо остаточних висновків з проведеного дослідження, які формулюються як рекомендації, адресовані державним органам, організаціям і установам. Таким чином, у результаті потрібно отримувати необхідну інформацію для комплексного аналізу стану системи законодавства, в аспекті дослідження – у сфері виборчого процесу і вироблення пропозицій по його вдосконаленню.

З урахуванням вище зазначеного, можемо сформулювати поняття “моніторинг виборчого процесу”, під яким розуміємо систему організації збору,

зберігання, обробки, поширення інформації про організацію та проведення виборчого процесу, що покликана забезпечувати не тільки безперервне стеження за станом, а й прогнозування його розвитку.

Метою здійснення моніторингу виборчого процесу є дотримання вимог законодавства суб'єктами виборчого процесу та ефективність реалізації виборчих процедур, для досягнення якої визначимо суб'єкти і об'єкт моніторингу виборчого процесу (рис. 3.2.).

Суб'єкти	Об'єкт
<ul style="list-style-type: none"> – виборці; – партії, кандидати; – спостерігачі; – громадські організації; – виборчі комісії; – Центральна виборча комісія. 	<p>виборчі процедури – порядок здійснення суб'єктами виборчого процесу передбачених відповідним законом про вибори сукупності дій, що забезпечують реалізацію виборчих прав учасників виборів на всіх етапах виборчого процесу [113, с. 142].</p>

Рис. 3.2. Суб'єкти і об'єкт моніторингу виборчого процесу

Ми пропонуємо визначити такі критерії моніторингу виборчих процедур:

- відповідність списків виборців реальності, а саме: повнота і якість складання списків, відсутність “мертвих душ” – осіб, які не мають права голосу на відповідних виборах;

- відповідність правовим нормам роботи виборчих комісій на кожному рівні (у тому числі на спеціальних виборчих дільницях), судів щодо внесення громадян до списків виборців у день голосування, тощо, а саме – швидкість прийняття і розгляду заяв громадян, контроль виконання рішення суду.

На нашу думку, необхідно здійснювати не тільки моніторинг законодавства, а також і реалізації виборчих процедур: це сприятиме своєчасному реагуванню на недосконале правове регулювання виборчих процедур та проблеми правозастосовної практики з виборів. Проведення стратегічно мотивованої, виваженої правотворчої діяльності неможливе без

здійснення в масштабах країни комплексного аналізу всіх суспільних відносин, що виникають під час виборчого процесу, нормативно-правових актів й практики їх застосування.

Роль моніторингу виборчого процесу ми визначаємо як спрямування його на виявлення недоліків та розроблення заходів щодо вдосконалення процесу прийняття рішень у межах цієї сфери; розробку рекомендацій, аналітичне обґрунтування результату впровадження певного нормативно-правового акта; підготовку пропозиції і рекомендації щодо вирішення актуальних проблем та ситуацій.

Моніторинг визначається як систематичний збір і обробка інформації, яка може бути використана для вдосконалення процесу прийняття рішень, а також, опосередковано, для інформування громадськості або як інструмент “зворотного зв’язку” з метою здійснення, оцінки та виробки відповідного державного регулювання. Моніторинг виборчого процесу допомагає виявити, наскільки дії певних суб’єктів даної сфери відповідають стандартам і процедурам, встановленим законодавчими, регулюючими органами та міжнародними організаціями; визначити, чи справді ресурси, призначені певним цільовим групам, потрапили за призначенням; дає інформацію, корисну для виявлення та врахування соціальних змін, пов’язаних зі здійсненням набору програм за певний період часу; допомагає зрозуміти, чому результати діяльності відрізняються від того, що очікувалось при розробці.

Прямий і зворотній зв’язок у правовому ланцюжку встановлюється при постійному відстежуванні життєвого циклу нормативно-правового акту, законодавства, правової системи – правовому моніторингу, який розглядається як система інформаційних спостережень, що дає можливість аналізувати і оцінювати результати законопроектної діяльності, якість нормативно-правових актів і ефективність їх реалізації. На формування правової системи в будь-якій сфері впливають різні чинники, а об’єктивні потреби в наявності тих або інших правових актів багато в чому зумовлюють їх ефективність.

Досвід моніторингу окремих аспектів виборчого процесу та дій його суб'єктів досить новий для України. Вперше скоординовані в загальнодержавному масштабі під спільним “брендом” зусилля з усебічного громадського моніторингу виборів відбулись за парламентських виборів 2002 року в рамках Всеукраїнського громадського моніторингового комітету [124, с. 14]. Так, вже на президентських виборах 2004 року Верховною Радою України прийнято постанову від 07.09.2004 року № 1982-IV “Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України” [180]. До основних завдань такої комісії входило:

- здійснення моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України та узагальнення його результатів;
- узагальнення пропозицій органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо практики реалізації законодавства про вибори Президента України;
- внесення на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо вдосконалення законодавства про вибори Президента України, а також надання Верховній Раді України інформації (звітів) стосовно перебігу виборчої кампанії;
- внесення органам державної влади та органам місцевого самоврядування пропозицій щодо реалізації законодавства про вибори Президента України.

Моніторинг проводився з метою вивчення практики застосування законодавства, що регулює правовідносини, які виникають під час виборчого процесу, узагальнення його результатів, підготовки пропозицій Верховній Раді України щодо вдосконалення законодавства про вибори Президента України, виявлення та заповнення прогалин, усунення неузгодженості у правовому регулюванні виборчого процесу. При здійсненні такого моніторингу тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України не має права “втручатися у виборчий процес, у діяльність органів державної влади та органів місцевого

самоврядування з питань реалізації законодавства про вибори Президента України. Її пропозиції мали рекомендаційний характер і не були обов'язковими до виконання. Конституційним обов'язком парламенту є створення законодавчої бази для проведення демократичних, загальних, рівних, вільних виборів шляхом таємного голосування” [196].

Зазначимо, що у виборчому законодавстві України не встановлено норми щодо здійснення моніторингу виборчого процесу на державному рівні.

З огляду на це, вважаємо доцільним утворити підрозділ у структурі Секретаріату Центральної виборчої комісії щодо організації моніторингу виборчого процесу з повноваженнями відстеження, аналізу й оцінки перспектив підвищення ефективності виборчого законодавства.

Завданнями такого органу повинні бути:

- розроблення аргументованих висновків про те, як нормативно-правові акти, діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо відповідають державному регулюванню виборчого процесу;

- визначення положень документів або фактів діяльності окремих суб'єктів, які можуть мати негативні наслідки, та оцінка масштабів таких наслідків;

- аналіз відповідності проектів нормативно-правових актів, їх проектів законним інтересам громадян (реальному забезпеченню здійснення виборчого процесу), розроблення рекомендацій стосовно необхідності та можливості їх реалізації;

- оцінка ефективності діяльності суб'єктів виборчого процесу;

- внесення пропозицій щодо вирішення існуючих проблем та вдосконалення механізмів державного регулювання виборчого процесу.

Сьогодні моніторинг виборчого процесу сприймається як незалежне спостереження за ходом організації та проведення виборів, що проводиться міжнародними організаціями, спостерігачами від партій/кандидатів, громадськими організаціями, представниками засобів масової інформації. Також моніторинг може проводитися з питань виконання нормативно-правових

актів з виборчого процесу (“закон у дії”), роботи місцевих органів державної влади/органів місцевого самоврядування, стану та проблем діяльності політичних партій, дотримання міжнародних ратифікованих зобов’язань, засобів масової інформації, передвиборних програм партій та їх виконання тощо.

Спостереження за ходом організації та проведення виборів відіграє важливу роль, оскільки забезпечує гласність і відкритість виборчого процесу та дозволяє отримати певну уяву про те, наскільки правильно відбувався процес виборів. Його можна поділити на два сектори: перший – це довготермінове спостереження (початок – закінчення виборчого процесу); другий – це спостереження за процесом голосування та підрахунком голосів (день голосування). Предметом довготермінового спостереження має стати діяльність суб’єктів виборчого процесу та порушення законодавства з боку виборчих комісій, інших суб’єктів виборчого процесу, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. Висновки і рекомендації за підсумками такого моніторингу повинні мати широкий розголос у суспільстві.

Насамперед, офіційний спостерігач – це суб’єкт виборчого процесу, який набуває свого статусу офіційного спостерігача (повноваження, права та обов’язки) лише після затвердження акредитації Центральною виборчою комісією. Така особа здійснює контроль за процедурою голосування, підрахунком голосів, іншою діяльністю учасників виборів під час голосування та встановлення результатів волевиявлення, складанням виборчих документів та їх оприлюдненням.

Розрізняють три критерії спостерігачів: спостерігачі від політичних партій/кандидатів, спостерігачі від громадських організацій і міжнародні спостерігачі. Спостереження за виборами не обмежується днем голосування, а дає змогу встановити, чи були певні порушення на певних етапах виборчого процесу (наприклад, неналежне ведення списків виборців, перешкоди при реєстрації кандидатів, випадки обмеження свободи слова й порушення правил

доступу до ЗМІ), під час голосування (наприклад, перевірка фактів тиску на виборців, множинного голосування, порушень таємниці голосування тощо) та після голосування (особливо при підрахунку голосів й оголошенні результатів).

Спостереження за виборами є гарантією та рішучою формою забезпечення та дотримання, передусім, конституційних цінностей, виборчих прав громадян відносно реалізації цих прав під час виборчого процесу.

У цілому, обсяг прав спостерігачів в Україні передбачений законодавством України і відповідає положенням статті 15 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД [75]. Права складати акти про виявлені під час спостереження порушення виборчого законодавства та подавати скарги до відповідної виборчої комісії, а також отримувати копію протоколу відповідної виборчої комісії про результати підрахунку голосів на виборчій дільниці та про підсумки голосування у відповідному окрузі мають не всі громадські організації. Офіційні спостерігачі від кандидатів на пост Президента України, партій (блоків), що висунули кандидатів у депутати, кандидатів у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, на посаду сільського, селищного, міського голови, мають право перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з відстані за діями членів комісії, у тому числі під час видачі бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, робити фото- і кінозйомки, аудіо- і відеозаписи; бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців поза приміщенням для голосування й при проведенні такого голосування; бути присутнім на засіданнях окружної/територіальної/дільничної виборчих комісій, у тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, установлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі; звертатися до відповідної виборчої комісії зі скаргою з приводу порушень виборчого законодавства у випадку їх виявлення; складати акти про виявлені порушення й подавати скарги до відповідної виборчої комісії; одержувати копії протоколів про передачу

виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів і встановлення результатів голосування, а також інших документів у випадках, передбачених законодавством.

Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій мають право бути присутніми на зустрічах кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, представників партій (блоків), що висунули кандидатів, кандидатів в депутати, з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій; знайомитися з матеріалами передвиборної агітації; бути присутнім на виборчих дільницях під час голосування й підрахунку голосів виборців і при встановленні підсумків голосування на виборчих комісіях; робити фото- і кінозйомки, аудіо- і відеозаписи; висловлювати свої пропозиції щодо організації проведення виборів Президента України й удосконалення її законодавства з урахуванням міжнародного досвіду, проводити прес-конференції.

Вважаємо, що корисним є досвід проведення довготермінового спостереження за ходом виборчої кампанії та спостереження за процесом голосування і підрахунку голосів Комітетом виборців України [120] на загальнодержавних і місцевих виборах.

Згідно з міжнародними виборчими стандартами довіра громадянського суспільства до результатів виборів залежить від ступеня відкритості, прозорості, доступності виборчого процесу для контролю з боку міжнародних і вітчизняних спостерігачів. З цього робимо висновок: важливою гарантією демократичності та прозорості виборів є участь громадськості у спостереженні за виборчим процесом та врахуванні громадської думки через інструмент соціологічних досліджень. Це – обов'язковий складник демократичних виборів, що й закріплено в документі Копенгагенської наради конференції з людського виміру, в пункті 8 якого зазначається: “Країни – учасники вважають, що присутність спостерігачів, як іноземних, так і місцевих, може покращити виборчий процес у країнах, де відбуваються вибори” [79].

Участь громадських організацій у виборчому процесі є вагомим внеском до утвердження демократії. Законом України “Про вибори народних депутатів України” [141] передбачено, що громадські організації, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, зареєстровані у встановленому законом порядку, не пізніше як за 60 днів до дня голосування, мають право мати офіційних спостерігачів, які ведуть спостереження за перебігом виборів, за голосуванням, за підрахунком голосів тощо. Під час місцевих виборів, у спостереженні за ходом виборчого процесу мали право вести офіційні спостерігачі від всеукраїнських громадських організацій, зареєстрованих у встановленому законом порядку не менше, як за 365 днів до дня виборів. Проаналізувавши ці норми, зазначаємо, що парламентом зроблено позитивні кроки у доступі громадських організацій до спостереження за виборами. На наш погляд, ненадання права на здійснення національного спостереження на місцевих виборах не тільки для всеукраїнських, а також і для регіональних і місцевих громадських організацій не зможе забезпечити усунення порушень виборчого законодавства, а відтак – і встановлення реального волевиявлення громадян.

Вважаємо, що залучення громадських організацій до спостереження на виборах підсилює громадську впевненість, оптимізує роботу виборчих комісій (громадські організації проводять навчання для членів окружних та дільничних виборчих комісій) і місій спостерігачів на виборах з метою гарантії прозорості та відповідальності, а також стимулює діалог між конкуруючими політичними силами в процесі виборів, що згодом має призвести до дієвої відповіді України на питання сьогодення.

Виборчі соціологічні дослідження є дослідженнями у сфері виборчого права і процесу, вивчення та аналізу виборчих переваг громадян і тенденції до їх змін. Вони дозволяють оцінити відповідність процедур виборчого процесу нормативно-правовим нормам виборчого законодавства. Організація та проведення дослідження включає розробку методик і реалізацію відповідних

проектів. Вважаємо, що такі дослідження можуть бути використані у супроводі виборчого процесу, тому їх можна розділити на два типи:

- дослідження, які проводяться з метою оцінки якості виборчого процесу і вдосконалення діяльності виборчих комісій;
- дослідження, які проводяться з метою верифікації результатів виборів.

У сучасних умовах моніторинг виборчого процесу є викликом часу і повинен стати не просто важливим елементом забезпечення ефективності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, а одним з інструментів для організації та проведення вільних, прозорих і демократичних виборів у країні.

3.2 Обґрунтування організаційно-правових заходів щодо вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу

Вибори, які проведені із дотриманням вимог Конституції та законів України, а також міжнародних виборчих стандартів, виступають необхідним засобом надання владі легітимного характеру. Суб'єктивне виборче право народу визнається державою як юридична можливість громадянина на участь у формуванні складу органів державної влади. Реалізуючи свої виборчі права, виборці виражають свою думку не за відношенням до окремих громадян (особисті характеристики), а відносно кандидатів на виборні посади, які в рамках виборчого процесу виступають в якості носіїв певних програм з управління державою та суспільством.

Протягом останніх років в Україні відбулись суттєві зрушення в напрямку приведення національного законодавства і практики його застосування у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів. Та, на жаль, воно є недосконалим. Питання проведення вільних і прозорих виборів є актуальними не тільки для нашої держави, а й для країн

Європи. Світова практика доводить, що гідно відповісти на ці питання можна лише спільними зусиллями.

Основним принципом організації державного регулювання виборчого процесу має бути забезпечення можливості владі діяти, спираючись на інтереси українського народу (територіальних громад) [63, с. 33 – 34]. Наявність у владі гідних кандидатів, на нашу думку, має стати першим кроком забезпечення до них довіри суспільства, бо лише за таких умов можна спрямувати еволюцію суспільства на досягнення соціально значимих цілей, а рушійною силою виступатиме нова еліта, яка згодом має домінувати на всіх рівнях органів публічної влади.

У межах дисертаційного дослідження доцільно зазначити, яким цілям має відповідати нормативне забезпечення виборчого процесу:

- забезпечення прозорості виборчого процесу:
 - надання громадянам альтернативної можливості голосувати засобами електронної системи;
 - оперативне отримання достовірних даних про відсоток участі в голосуванні, а у подальшому – про результати голосування;
 - створення умов для підвищення ефективності громадського контролю достовірності та повноти інформації, яка використовується під час проведення виборів;
 - підвищення оперативності при підрахунку голосів, при статистичній обробці та аналізі результатів виборів;
- скорочення бюджетних видатків на підготовку і проведення виборів;
- задоволення потреб виборчих комісій у професійних кваліфікованих членах;
- підвищення ефективності взаємодії організаторів виборів з іншими суб'єктами виборчого процесу;
- забезпечення дієвої системи органів внутрішніх справ, органів прокуратури та суду за для розслідування порушень виборчого законодавства та притягнення винних до адміністративної або кримінальної відповідальності.

У період виборів в Україні правова свідомість та публічний інтерес стають головними у виборчому процесі, коли кожний громадянин має можливість реалізувати своє активне виборче право, проявити волю у виборчому процесі. На перше місце виходить закон, який створює реальні умови доступу до права вибирати і, таким чином, разом вирішувати, до кого проявити довіру бути обраним. Пряме волевиявлення громадян, їх політичні права залежать не тільки від законодавця, процедур голосування, але і багатьох інших умов організації виборчого процесу, які є обов'язком держави.

Проаналізувавши складові організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, окреслимо деяку проблематику:

- кодифікація виборчого законодавства (перспективи прийняття Виборчого кодексу України);
- формування Державного реєстру виборців (якість складання списків виборців):
 - впорядкування адресного реєстру;
 - національна інформаційна програма, яка реалізується через засоби масової інформації, глобальні комп'ютерні мережі й системи, з метою спонукання виборців до активних дій (періодичного уточнення своїх персональних даних у Реєстрі);
 - облік осіб, які отримали паспорт громадянина України (не досягли віку 18 років та змінили зареєстроване місце проживання);
 - питання включення до списку виборців членів ДВК на виборчій дільниці;
- сучасне формування складу виборчих комісій призводить до непрофесіоналізму та некомпетентності їхніх членів:
 - підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу;
 - запровадження “шкіл із підготовки та проведення виборів”;
 - обмеження для членів виборчих комісій стосовно обіймання посад;
- фінансування виборів:

- приведення виборчого законодавства в частині фінансування виборів до вимог міжнародних виборчих стандартів;
- запровадження громадського контролю фінансування виборчої кампанії партій/кандидатів;
- аспекти матеріально-технічного забезпечення виборів;
- моніторинг виборчого процесу:
 - моніторинг виборчого законодавства;
 - контроль за діяльністю;
 - залучення громадських організацій до спостереження за виборами на всіх рівнях.

- доцільність введення чотирьохрівневої системи виборчих комісій;
- упровадження новітніх технологій під час проведення голосування (електронне голосування);

- вдосконалення процедури вирішення судових спорів з виборчих питань:
 - розробка узагальнення судової практики розгляду адміністративних справ щодо спорів, які виникають під час виборчого процесу.

Аналіз як сукупність різних методик [212, с. 15], “за допомогою яких можливе дослідження певних подій та ситуацій, створення пропозицій з приводу її можливого розвитку та прийняття компетентного рішення, сприятиме вдосконаленню механізмів державного регулювання”.

Беручи до уваги, що популяризація переваг інформатизації виборчого процесу відкриває реальні перспективи забезпечення виборчих прав громадян, шляхом організації активної кампанії по інформуванню та громадському вихованню, але слід погодитись з А. Магерою [217] щодо передчасного запровадження електронного голосування: “... по-перше, треба щоб суспільство мало довіру до такого електронного підрахунку. По-друге, ми живемо у суспільстві, коли штаби політичних сил думають не про те, як в першу чергу виконати закон, а як його обійти, або, гірше, яким чином

порушити, втрутитися в цей процес. Тому дуже не хотілось б, щоб ми мали справу саме з такими зловживаннями під час виборчого процесу”.

“Голосування має бути спрощеним для виборців”, – таку думку висловлено на міжнародному форумі Ради Європи за майбутнє демократії на тему “Виборчі системи: зміцнення демократії в XXI столітті” [97]. Люди, які подорожують у день виборів або знаходяться у лікувальних закладах (лікарнях, санаторіях), постійно не здатні самотійно пересуватись, мають право на спрощений шлях голосування. У деяких країнах Європи це забезпечено через розширене використання авансового голосування. Це може бути такий порядок: більш ніж за місяць до дня виборів виборець може прийти до громадської приймальні та віддати свій голос у період авансового мажоритарного періоду. Запровадження зазначеного способу голосування потребує повної довіри до адміністраторів виборів, та багато ресурсів, особливо для партій, кандидатів і спостерігачів, для перевірки дотримання прав виборців під час авансового періоду.

Інша альтернатива – поштове голосування (Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Фінляндія, Іспанія, Нідерланди, Ірландія, Литва, Німеччина, Велика Британія, Польща). Поштове голосування передбачено для виборців, які перебувають за кордоном і мають дійсні закордонні паспорти або інші документи, що підтверджують їх особу, та внесених до списку виборців, складених відповідними органами. Голосування поштою хоча прозорий інструмент, але створює можливості для шахрайства і фальсифікацій, тому що не дає повних гарантій.

Цікавим також є досвід Республіки Польща у запровадженні інституту виборчого представництва, відповідно до Виборчого кодексу надати повноваження для голосування можуть лише неповносправні виборці (особи з обмеженими фізичними, психічними, розумовими або відчуттєвими можливостями, що ускладнює їм можливість взяти участь у виборах), а також особи у літньому віці (особи, яким на день голосування виповнилось 75 років), але така форма голосування не застосовується на спеціальних виборчих

дільницях. Представником може бути тільки особа, внесена до реєстру виборців у тій же гміні, що й особа, яка надає повноваження для голосування (стосується виборів до органів територіального самоврядування), а стосовно інших видів виборів також особа, що має посвідчення про право голосувати. Повноваження може бути прийняте тільки від одного виборця. Акт повноваження складається за місцем проживання заявника [21, с. 77 – 85]. Голосування через представника маємо оцінювати як новий інструмент, який забезпечує реалізацію принципу загальності виборів та зменшує абсентеїзм.

Системи Інтернет – голосування завоювали популярність і використовуються на урядових виборах і референдумах у Великобританії, Естонії та Швейцарії, а також муніципальних виборах у Канаді і партійних виборах у США та Франції. Голосування засобами Internet має більш безпечний процес, ніж поштові голоси, але встановити прозорість голосування складніше, бо необхідне підключення в он-лайнному режимі кожної виборчої дільниці до цього серверу (реєстру). Передусім це потрібно для того, щоб забезпечити реєстрацію в інформаційній системі факту явки виборця до виборчої дільниці. “На сервері Центральної виборчої комісії буде відображено факт участі цього громадянина в голосуванні. У таких умовах повністю виключено можливість багатократного голосування виборця. Завдяки тому, що внесення до реєстру буде здійснюватись на підставі особистого ідентифікаційного номеру, який є індивідуальним для кожного громадянина країни, це дозволить виключити повтори та багатократні включення громадян у списки виборців” [250, с. 75 – 80]. Одразу, як виборець з’явиться на виборчій дільниці, в електронному реєстрі буде зроблено запис про його участь у голосуванні.

Актуальним для сьогодення є запровадження в Україні електронного голосування – термін, що передбачає оптимізацію кількох різних видів здійснення волевиявлення громадян, він охоплює як електронні засоби голосування, так і електронні засоби підрахунку голосів. Системи електронного голосування застосовуються на виборах з 1960-х років, відколи з’явилися перфокарти. Сучасна система оптичного сканування може зчитувати відмітку,

поставлену виборцем, з бюлетеня. Системи прямого запису голосів, які накопичують голоси на одному пристрої, на сьогодні використовуються в Бразилії, також вони поширені в Індії, Нідерландах, Венесуелі і США. Також існують гібридні системи, які включають пристрій заповнення електронного бюлетеня (зазвичай це сенсорний екран) або інший допоміжний пристрій друку паперового бюлетеня. У Франції застосування електронних засобів для голосування було дозволено ще в 1969 році, однак уперше вони були використані на регіональних і місцевих виборах у 2004 році.

У Російській Федерації використовується комплекс для електронного голосування (КЕГ), у складі якого передбачено пристрій сенсорного голосування. КЕГ призначений для проведення електронного голосування на виборчій ділянці без використання паперового бюлетеня, автоматизованого підрахунку голосів виборців, учасників референдуму, встановлення підсумків голосування. Впровадження безпаперових технологій повинне гарантувати таємницю голосування, збереження і недоторканність кожного голосу і при цьому забезпечити прозорість, можливість контролю з боку членів виборчих комісій і спостерігачів. Зберігання і підрахунок голосів при цьому відбувається на окремому пристрої. Системи електронного голосування цілком доступні людям з обмеженими можливостями. Системи, що використовують перфокарти, і системи сканування не доступні людям з недоліками зору. Системи електронного голосування дозволяють виборцям підтвердити свої голоси за допомогою математичних обчислень. Такі системи знижують вірогідність записів некоректного голосу. Одним із способів є використання цифрового підпису. При цьому можна гарантувати анонімність, але з'являється можливість залякування або підкупу виборців.

Деякі криптографічні рішення дозволяють виборцеві самому підтверджувати правильність вибору, не залучаючи до послуг третю сторону. Системи електронного голосування можуть забезпечувати зворотній зв'язок з виборцем для виявлення такої проблеми, як недостатня або перевищена

кількість голосів, що може призвести до псування бюлетеня. Негайний зворотній зв'язок може бути корисним для уточнення намірів виборця.

Наведені засоби не забезпечують секретності голосів виборців. Прозорість і довіра виборців – єдина найбільш важлива характеристика виборчого процесу, яка підтверджує загальну довіру до адміністраторів виборів. За відсутності цього результати завжди можна буде оскаржити.

Потрібно також наголосити, що Україна зацікавлена у запозиченні сучасного міжнародного досвіду проведення голосування, так зокрема на розгляд Верховної Ради України подано проекти Законів України “Про державну програму запровадження електронного голосування” [149] реєстраційний номер, за яким здійснення голосування електронними засобами передбачатиме застосування електронного підпису та “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про вибори Президента України” (щодо запровадження електронного підрахунку голосів виборців) реєстраційний номер 3224-1 [145], який передбачає наявність напівпрозорих урн, у яких буде розміщено скануючий пристрій, а також устаткування, що забезпечує друк протоколів виборчої комісії. Додаткові пристрої також будуть відповідати за передачу даних і взаємодію між обладнанням.

У процесі розробки пропозицій з удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу суттєве місце посідає фінансове та матеріально-технічне забезпечення. На сьогодні в Україні передбачено залучення як державних, так і недержавних джерел фінансування виборів, закріплено законодавством порядок відкриття та закриття виборчого фонду партії/кандидата, однак певні аспекти фінансування виборів потребують удосконалення. Вважаємо, що приведенню національного законодавства щодо фінансування виборів у відповідність до вимог міжнародних виборчих стандартів сприятиме:

– виникнення права на здійснення передвиборної агітації “прив’язане” як до прийняття рішення про реєстрацію кандидата, так і до моменту відкриття рахунку виборчого фонду;

- визначення в законодавчих актах з виборів, переліку дозволених витрат коштів виборчих фондів, які мають фінансуватися виключно за рахунок коштів виборчих фондів;

- встановлення заборони на фінансування заходів передвиборної агітації третіми особами, незалежно від наявності погодження таких дій з суб'єктом виборчого процесу;

- впровадження громадського контролю фінансування виборів політичними партіями і кандидатами з метою забезпечення прозорості цього процесу;

- передбачення розкриття у фінансових звітах про витрати на відповідні виборчі кампанії інформації про непрямі витрати;

- розроблення процедури оцінки фінансових звітів про надходження та витрати виборчих фондів партій/кандидатів на відповідні виборчі кампанії.

Щодо матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу під час проведення загальнодержавних виборів:

- з огляду на те, що складання списків виборців є головною складовою виборчого процесу в здійсненні волевиявлення громадян відповідно до норм законодавства, вважаємо необхідним запровадження дотації до місцевих бюджетів із Державного бюджету України щодо часткового покриття витрат на утримання відділів ведення Державного реєстру виборців;

- запровадження чітких нормативів щодо постійних окружних та територіальних виборчих дільниць. Це забезпечить стабільне місце розташування територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій. Слід враховувати, що на місцях постійне змінення вимог до приміщень виборчих комісій призводить до того, що може не знайтись достатньої кількості приміщень для розміщення в них виборчих комісій;

- забезпечення відповідального зберігання оргтехніки, інвентарю, обладнання, засобів зв'язку та інших матеріальних цінностей слугуватиме зниженню видатків на матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій на наступних виборах;

– централізоване забезпечення відповідним органом Міністерства внутрішніх справ України охорони приміщень та виборчої документації під час здійснення виборчого процесу дозволить встановити безперебійну роботу членів виборчих комісій.

Зазначимо, що важливою передумовою демократизації виборів має виступати реальна можливість суб'єктів виборчого процесу оскаржити в суді дій членів виборчих комісій чи інших суб'єктів виборчого процесу.

Конституція визнала судовий контроль як найвищу інстанцію, де головним елементом у виборах виступає публічний інтерес в реалізації влади народу. Суди забезпечують законність процедур, пов'язаних із виборчим процесом, у якому як його суб'єкти беруть участь і кандидати на пост Президента, і кандидати в депутати різних рівнів, їхні представники та уповноважені особи, політичні партії та їхні блоки, виборчі комісії і самі виборці.

Суди зобов'язані разом з виборчими комісіями забезпечити реалізацію виборчого права громадян. На відміну від виборчих комісій, особливість судового контролю полягає в тому, що це завжди пов'язано з поданням позовної заяви. Так суд не може самостійно порушувати справу, а тільки на підставі позову. Суд в інтересах суспільства (це соціальний аспект) та в інтересах суб'єкта виборчого процесу (правовий аспект) забезпечує вирішення спорів, що виникають під час виборчого процесу.

Судова влада в жодному разі не може перешкоджати чи створювати підстави для порушення питання щодо легітимності результатів виборів, а лише контролює цей процес. Отже, завдання суду у виборчому процесі – це здійснення ефективного контролю за законністю.

Аналізуючи позиції адміністративних суддів щодо практики з питань, пов'язаних із виборчим процесом, можемо стверджувати про наявність суттєвих ознак усталеності судової практики щодо практичного застосування положень законів. М. Смокович та С. Кальченко [219, с. 4 – 11] наголошують на тому, що суд при застосуванні положень закону повинен урахувати цілі та

намір законодавця, інтерпретувати його, виходячи з принципу верховенства права.

Наприклад, особа звертається до суду із позовом. З якихось причин позовна заява не зареєстрована у встановлені терміни, з часом повідомляють, що строки пройшли та відновленню не підлягають або звернутись потрібно до іншого суду. Звертаємо увагу, що це адміністративний процес, тому тягар доказування покладено не на суб'єкта звернення як громадянина, а на державний орган. Така ситуація складає небезпечну практику, коли право громадянина ігнорується на користь державного органу. Так виникає протиріччя: що найважливіше – домінування, гарантування права або деяка доцільність. Отже, існують ситуації, за якими відхиляють законні скарги з технічних підстав. З цього видно, що потрібно розробити узагальнення судової практики розгляду адміністративних справ щодо спорів, які виникають під час виборчого процесу.

Інституційне забезпечення виборчого процесу хоча і має достатньо наукових розробок, але вимагає застосування інших принципів та процедур формування. Так, організація підготовки та проведення виборів, забезпечення додержання та однакового застосування виборчого законодавства України покладено на виборчі комісії, які є колегіальними органами публічної влади спеціальної компетенції.

Основоположним елементом будування сучасної правової та демократичної держави є вибори, через які громадянське суспільство наймає на роботу менеджерів, що займаються державним будівництвом. З огляду на тривалий досвід проведення виборів в умовах незалежності, у державі вже давно назріла необхідність перегляду існуючого статусу виборчих комісій, як єдиної системи державних органів, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян України, організацію і проведення виборів.

На сьогодні в Україні функціонує трирівнева система виборчих комісій: перший рівень – Центральна виборча комісія, другий рівень – окружні (територіальні) виборчі комісії; третій рівень – дільничні виборчі комісії.

Існуюча система виборчих комісій [212, с.205] враховує територіальну організацію виборів (поділ державної території на виборчі округи та дільниці), забезпечує максимальне наближення пунктів для голосування до місця проживання виборців і спрямована на оперативне здійснення всіх стадій виборчого процесу в суворій відповідності з вимогами виборчого законодавства.

Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом. Вона очолює систему виборчих комісій, що утворюються під час організації та проведення загальнодержавних виборів, здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, що утворюються для проведення місцевих виборів та референдумів.

Територіальні виборчі комісії на президентських виборах формуються ЦВК за поданням кандидатів у Президенти України, окружні виборчі комісії на виборах народних депутатів України формуються ЦВК за поданням політичних партій/кандидатів, які висунули свої кандидатури на вибори. Територіальні виборчі комісії на місцевих виборах формуються відповідними представницькими органами (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами) за поданням керівних органів місцевих організацій партій/кандидатів – суб'єктів виборчого процесу.

Дільничні виборчі комісії за всіма видами виборів формуються вищестоящими (територіальними/окружними) виборчими комісіями за поданням кандидатів або партій.

Аналіз формування виборчих комісій за поданням кандидатур кандидатами/політичними партіями показав, що через невідповідність і недостатній рівень представників у виборчих комісіях та їх неспроможність виконувати свої обов'язки на професійному рівні мають місце численні порушення виборчого законодавства.

За рекомендаціями Венеціанської Комісії в Україні необхідно провести департизацію всієї системи виборчих комісій, тому що формування персонального складу окружних та дільничних виборчих комісій, як і раніше,

здійснюється з представників політичних партій. Така система: а) сприяє політизації роботи суб'єктів адміністрування виборчого процесу; б) вимагає навчання членів виборчих комісій у стислі терміни до кожних виборів народних депутатів з метою підтримки належного рівня їх компетентності. Передусім переформування системи виборчих комісій у своїй основі повинно мати зміну способу формування складу виборчих комісій за поданням не політичних партій, а органів публічної влади.

Питаннями вдосконалення системи організації роботи виборчих комісій займалися такі вчені як А. Георгіца, Л. Гудзь, В. Кампо, Ю. Ключковський, М. Наход, М. Рябець, А. Савков, М. Ставнійчук та інші. Проте, незважаючи на значну увагу щодо формування ефективної системи виборчих комісій в Україні питання вимагає продовження наукових досліджень.

Так, науковцями було винайдено модель чотирьохрівневої системи виборчих комісій, але щодо її змістовного навантаження ще не має єдності думок.

Розробкою моделей чотирьохрівневої системи виборчих комісій займалися такі науковці як Л. Гудзь, М. Наход, М. Рябець, А. Савков, які передбачали роботу на постійній основі лише для першого та другого рівнів.

Таким чином, питання ефективності роботи виборчих комісій є актуальним та має вирішуватись шляхом віднесення цих органів до постійних державних органів, що організують та проводять вибори. Так, має бути змінено механізм їх формування та запроваджено надання членам виборчих комісій статусу державних службовців.

Тимчасовий характер територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій обумовлює проблеми у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування. “В очах більшості посадових осіб виборчі комісії не є органами влади, а їхні рішення всупереч закону далеко не завжди розглядаються як обов'язкові для виконання. І це цілком зрозуміло: важко очікувати поваги до органів, позбавлених власної матеріально-фінансової та організаційно-технічної бази, які не мають постійного персоналу і постійних

помешкань, змушених майже з кожного питання звертатися до відповідної місцевої державної адміністрації або виконавчого комітету відповідної місцевої ради” [227, с. 57 – 60]. Такий стан мав бути змінений у разі надання членам виборчих комісій статусу державних службовців з відповідними повноваженнями та певною мірою відповідальності та знаходились у підпорядкуванні ЦВК.

На нашу думку, на сьогодні формування виборчих комісій за чотирьохрівневою системою вже є викликом часу, тому що Центральною виборчою комісією вже налагоджено ефективний процес роботи із наповнення Державного реєстру виборців, сформовано чітку структуру відділів адміністрування/ведення Державного реєстру виборців. Досвід запровадження чотирьохрівневої системи виборчих комісій існує у Іспанії, Російській Федерації, Словенії, Словацькій Республіці, Хорватії та інших країнах, а отже є найбільш придатними для ефективного державного регулювання виборчого процесу.

Зазначимо, що система Державного реєстру виборців складається з першого рівня – Розпорядника Державного реєстру виборців (Центральної виборчої комісії, яка має у своєму складі відповідний орган – Службу Розпорядника Державного реєстру виборців). Другий рівень складають відділи адміністрування Державного реєстру виборців, що утворюються як відповідний структурний підрозділ апарату обласної, міської державної адміністрації та відповідний структурний підрозділ апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Третій рівень складають саме відділи ведення Державного реєстру виборців, що утворюються: 1) у районі, районі в місті Києві, місті Севастополі – відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної у місті державної адміністрації; 2) у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу – відповідний виконавчий орган міської ради; 3) у районі в місті обласного значення з районним поділом – відповідний виконавчий орган районної у місті ради або

відповідний структурний підрозділ створеного у районі виконавчого органу міської ради.

Введення чотирьохрівневої системи виборчих комісій має передбачати незалежність їх від місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Разом із тим, маємо зазначити, що така система виступає ідеальним рішенням для організації та проведення загальнодержавних виборів (вибори Президента України та народних депутатів України), тому що результати цих виборів відповідно до чинного виборчого законодавства встановлює саме Центральна виборча комісія. З цього, звичайно, виникає суперечливе питання – хто має для місцевих виборів (вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) встановлювати результати волевиявлення громадян? На нашу думку, результати голосування на місцевих виборах мають встановлювати відповідні територіальні виборчі комісії, по виборах до Верховної Ради Автономної Республіки Крим – виборча комісія Автономної Республіки Крим, як це і передбачено чинним виборчим законодавством. Центральна виборча комісія здійснюватиме консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій, контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори.

Отже, пропонуємо наповнити чотирьохрівневу систему виборчих комісій наступним змістовним навантаженням (рис.3.3.).

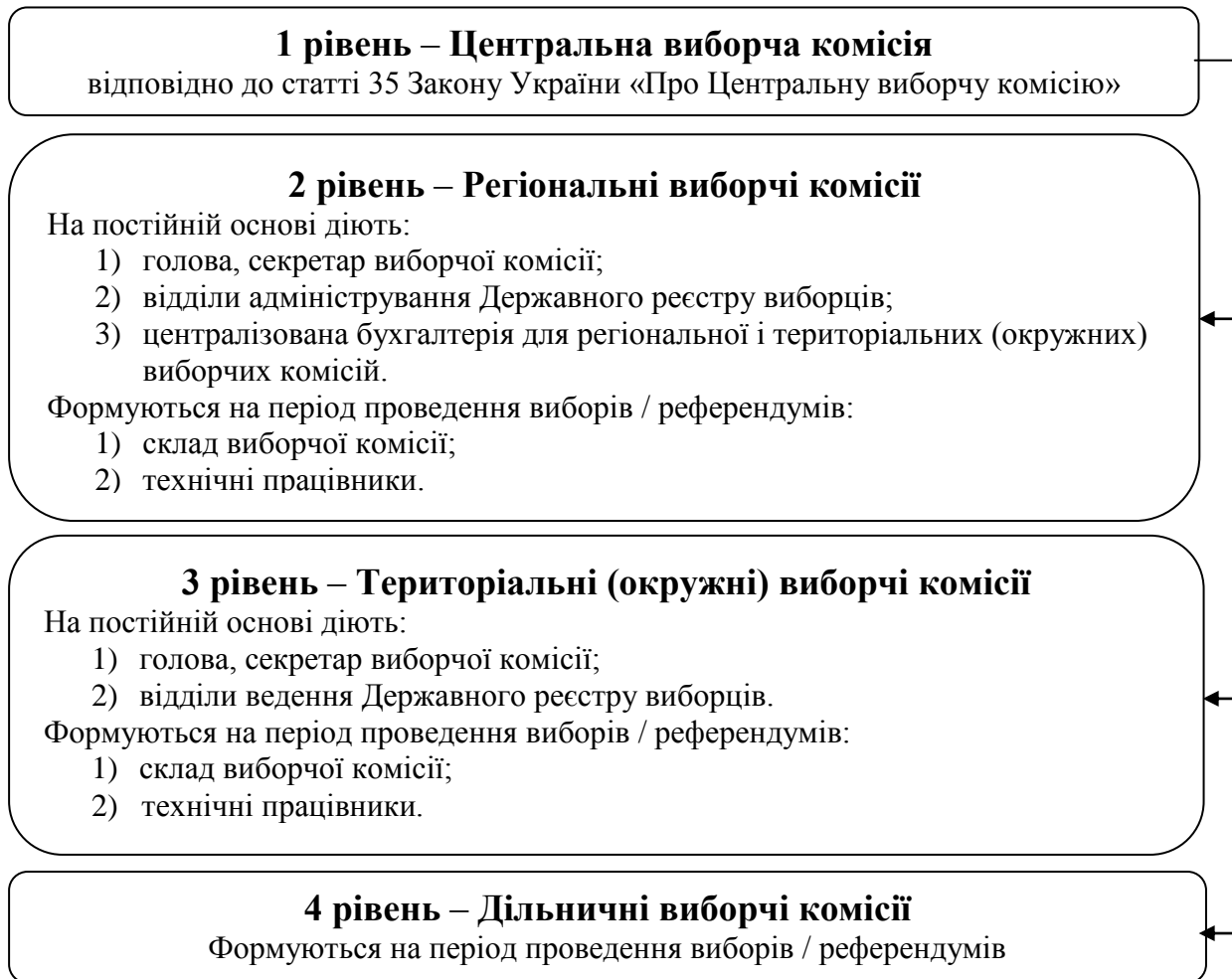


Рис. 3.3. Схема порядку формування виборчих комісій

На перший погляд, розглянута чотириохрівнева система виборчих комісій передбачає суттєве фінансування додаткових робочих місць, але зауважимо, що в Україні створено 27 відділів адміністрування Державного реєстру виборців (працює по дві особи) та 755 відділів ведення Державного реєстру виборців (працює від чотирьох до шести осіб). Отже, постійні виборчі комісії можуть функціонувати на базі вже створених відділів адміністрування/ведення Реєстру, на постійній основі у складі виборчих комісій другого і третього рівнів мають працювати голова, секретар комісії та штатні працівники відділів адміністрування/ведення Державного реєстру виборців відповідно, на другому рівні доцільно передбачити централізовану бухгалтерію для другого та третього рівнів. Четвертий рівень формується лише на період проведення

виборів/референдумів. З метою належного виконання виборчого законодавства на період проведення загальнодержавних або місцевих виборів виборчі комісії могли проводити доукомплектування тимчасовими членами.

Через запровадження чотирьохрівневої системи виборчих комісій ЦВК мала б змогу реалізувати у повному обсязі на регіональному рівні покладені на неї законодавством України повноваження (стаття 35 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” [181]). Також на регіональному рівні мають вирішуватись питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення організації та проведення виборів та референдумів, проведення заходів щодо підвищення рівня правової освіти виборців, адміністрування Державного реєстру виборців та здійснення інших функцій на території відповідного регіону.

Найважливіші функції з організації та проведення виборів здійснюють територіальні виборчі комісії. Зокрема, здійснювати контроль за дотриманням встановленого порядку організації діяльності дільничних виборчих комісій, порядком проведення передвиборної агітації, у тому числі й за відкриттям, накопиченням й використанням коштів виборчих фондів партій/кандидатів, здійснювати розподіл між дільничними виборчими комісіями державних коштів, виділених на організацію і проведення виборів та забезпечувати контроль їх цільового використання.

Запропонована система виборчих комісій надасть, по-перше, створення професійної державної служби у виборчих комісіях (наявність кваліфікаційних вимог, освіта, досвід роботи); по-друге, можливість підвищити персональну відповідальність серед членів виборчих комісій щодо діяльності під час виборчого процесу; по-третє, уникнути впливу парламентських партій, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на виборчі комісії; по-четверте, єдину підпорядкованість відділів адміністрування/ведення Державного реєстру виборців безпосередньо Центральній виборчій комісії (а не органам місцевого самоврядування або відповідній державній адміністрації);

по-п'яте, систематизувати та скоординувати діяльність виборчих комісій між собою, підвищити рівень правової культури членів виборчих комісій.

На нашу думку, з позиції будування правової держави та з урахуванням українських реалій дотримання принципу розподілу та єдності державної влади, існує доцільність введення чотирьохрівневої системи виборчих комісій з метою забезпечення реалізації виборчих прав громадян, проведення чесних, прозорих і демократичних виборів, чому і сприятиме Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України, а також Центральна виборча комісія.

Введення розглянутої моделі виборчих комісій забезпечить створення належного кадрового потенціалу виборчих комісій, який буде здатен проводити вибори на рівні міжнародних виборчих стандартів та у відповідності до керівних принципів виборчого процесу законності, прозорості, рівності.

Врахування зазначених пропозицій щодо вдосконалення виборчого процесу посилить дієвість організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, прозорість і демократичність процедур з організації та порядку проведення виборів. Зокрема надзвичайно важливими будуть розробки щодо вдосконалення процедури формування Державного реєстру виборців, організації підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу, прозорості фінансування виборчих кампаній, запровадження моніторингу виборчого процесу.

Висновки до розділу 3

Проведений аналіз нормативно-правової, організаційної, інформаційної складової, фінансового та матеріально-технічного забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу засвідчив відсутність узгодженої між собою нормативно-правової бази з питань виборчого процесу. В Україні існує ряд законодавчих актів, що регулюють питання виборів до представницьких органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, кожен із законів містить окремі вимоги до етапів виборчого процесу та має багато неузгоджених доповнень і змін. Для вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу необхідно запровадити моніторинг виборчого процесу, що має виступати гарантом здійснення діяльності, отримання її результатів та вдосконалення виборчого процесу.

Моніторинг виборчого процесу автором визначається як діяльність органу державної влади щодо збору, обробки інформації для вдосконалення процедури організації та порядку проведення виборчого процесу. Метою здійснення моніторингу виборчого процесу є контроль за додержанням вимог законодавства суб'єктами виборчого процесу та ефективність реалізації виборчих процедур, для досягнення якої визначено суб'єкти і об'єкт моніторингу: суб'єкти – виборці, партії, кандидати, спостерігачі, громадські організації, Центральна виборча комісія, об'єкт – виборчі процедури.

Сьогодні моніторинг виборчого процесу сприймається як незалежне спостереження за ходом організації та проведенням виборів, що проводиться міжнародними організаціями, спостерігачами від партій/кандидатів, громадськими організаціями, представниками засобів масової інформації та складається з двох секторів: перший – це довготривале спостереження (початок – закінчення виборчого процесу); другий – це спостереження за процесом голосування та підрахунком голосів (день голосування).

У результаті детального розгляду складових організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу автором визначено основні проблеми державного регулювання виборчого процесу, зокрема відсутність кодифікації виборчого законодавства, низька якість складання списків виборців, недосконале формування складу виборчих комісій та здебільшого непрофесійність і некомпетентність їх членів, непрозоре фінансування виборів, відсутність якісного моніторингу виборчого процесу, необхідність уведення чотирьохрівневої системи виборчих комісій,

необхідність упровадження новітніх технологій під час проведення голосування.

Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу має вагомe значення на шляху євроінтеграційних процесів в Україні, оскільки виступає базисом для проведення вільних, прозорих і демократичних виборів. Введення в Україні чотирьохрівневої системи виборчих комісій надасть: можливість створення професійної державної служби у виборчих комісіях, підвищити персональну відповідальність серед членів виборчих комісій під час виборчого процесу; уникнути впливу парламентських партій, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на виборчі комісії; єдину підпорядкованість відділів адміністрування/ведення Державного реєстру виборців безпосередньо Центральній виборчій комісії; систематизувати та скоординувати діяльність виборчих комісій між собою, підвищити рівень правової культури членів виборчих комісій.

Введення в Україні чотирьохрівневої системи виборчих комісій передбачає: перший рівень – Центральна виборча комісія; другий рівень – регіональні (Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські виборчі комісії) – постійно діючі державні органи, що мають у своєму складі відділ адміністрування Державного реєстру виборців; третій рівень – територіальні (окружні) виборчі комісії, що мають у своєму складі відділи ведення Державного реєстру виборців; четвертий рівень – дільничні виборчі комісії. Доведено, що такий порядок формування виборчих комісій забезпечить проведення будь-яких виборчих кампаній із використанням сучасних виборчих технологій і створення високопрофесійного кадрового потенціалу.

У результаті дослідження запропоновано вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу шляхом:

- введення чотирьохрівневої системи виборчих комісій;
- здійснення електронного голосування;
- забезпечення захисту порушених прав суб'єктів виборчого процесу під час виборів у судах.

Слід мати на увазі, що визначення ефективної організаційної структури системи регулювання є одним із найважливіших завдань у підготовці та проведенні чесних, прозорих і демократичних виборів. Забезпечити проведення будь-яких виборчих кампаній має відбуватися з використанням сучасних виборчих технологій і створенням високопрофесійного кадрового потенціалу, належно підготовленої організації виборчого процесу, що є запорукою проведення демократичних виборів.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено науково-теоретичне обґрунтування та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає в розробці теоретичних засад щодо сутності організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу як засобу забезпечення організації та проведення демократичних виборів і визначенні шляхів його вдосконалення. За результатами дисертаційного дослідження зроблено такі висновки:

1. У результаті міждисциплінарного дослідження виборчого процесу в межах галузі науки державного управління та суміжних наук, теоретико-методологічних засад державного регулювання виборчого процесу встановлено, що складність вивчення питання державного регулювання виборчого процесу обумовлюється наявністю теоретичних суперечностей (недостатністю розробки базових понять) і відсутністю єдиного підходу в цілому на питання державного регулювання виборчого процесу. Формування легітимних органів публічної влади, що мають представницький характер, завдяки проведенню виборів на принципах прозорості, транспарентності та відкритості покладає нові завдання перед наукою державного управління, найбільш гострими з яких є забезпечення дотримання прав та свобод виборців, прозорість виборчих процедур, уникнення фальсифікацій під час здійснення виборчого процесу.

2. На основі аналізу підходів до визначення основних понять дослідження виборчого процесу у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі запропоновано розглядати:

– державне регулювання виборчого процесу як систему заходів держави, спрямовану на упорядкування діяльності суб'єктів виборчого процесу, забезпечення вимог виборчого законодавства, організацію виборчих процедур.

– організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу як сукупність взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, процедур, організаційних структур, а також правового регулювання відносин з

організації та проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на здійснення вільного волевиявлення громадян.

3. Ефективне функціонування державного регулювання виборчого процесу забезпечується дієвим організаційно-правовим механізмом державного регулювання виборчого процесу, що має гарантувати реалізацію прав громадян на участь їх в управлінні державою та реальне здійснення права обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Структура такого механізму складається з організаційного блоку (інституційне, організаційне, інформаційне, фінансове і матеріально-технічне забезпечення) та блоку нормативно-правового забезпечення (закони і підзаконні нормативно-правові акти, документи, що визначають особливості статусу суб'єктів виборчого процесу, методичні матеріали, інструкції тощо).

4. Аналіз вітчизняного досвіду забезпечення підготовки і проведення виборів виборчими комісіями відповідно до виборчого законодавства встановив необхідність підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу, що обумовлено намаганням захистити волю виборців від маніпуляції їхньою свідомістю та сприяти формуванню в них активної поведінки щодо реалізації своїх виборчих прав, та відсутність ефективної системи навчання суб'єктів виборчого процесу.

Забезпечення дієвої організації правової освіти суб'єктів виборчого процесу можливе шляхом запровадження "школи з підготовки та проведення виборів". Метою її створення є допомога суб'єктам виборчого процесу (виборцям, виборчим комісіям, партіям/кандидатам тощо) в отриманні необхідних знань із питань здійснення вільного, прозорого та демократичного волевиявлення народу щодо формування представницьких органів державної та місцевої влади. Результатом діяльності такої школи буде підвищення рівня правової освіти суб'єктів виборчого процесу, їхнього професіоналізму з питань організації та порядку проведення виборів, здатності компетентно реагувати на

зміни виборчого законодавства. Також важливим чинником організації навчання є залучення до такої освіти молоді через здійснення відповідного правового навчання з організації виборчого процесу в закладах середньо-спеціальної та вищої освіти.

5. В Україні створено певні організаційно-правові передумови для поглиблення процесів демократизації суспільних відносин, що забезпечує формування Державного реєстру виборців. На державному рівні введено персоналізований облік виборців і створено технологічно-інформаційну основу для оперативного формування достовірних списків виборців на загальнодержавних і місцевих виборах. Однак, попри те, що окремими нормами правових актів України запроваджено процес актуалізації даних в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі “Державний реєстр виборців” та є оптимальним вирішенням питання щодо протидії фальсифікаціям зі списками виборців, правове забезпечення Реєстру містить значну кількість недоліків, а саме: потребують удосконалення питання обліку виборців, які не мають зареєстрованого місця проживання; зняті з реєстрації за місцем проживання за рішенням суду; які змінили місце проживання до досягнення 18-річного віку тощо.

6. Важливою складовою організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу визначено фінансове та матеріально-технічне забезпечення організації та проведення виборів, що характеризуються сукупністю форм і методів здійснення фінансових операцій щодо використання асигнувань із Державного бюджету України (місцевого бюджету), виділених для організації та проведення виборів, коштів виборчих фондів партій/кандидатів. За результатами аналізу міжнародних вимог і вітчизняного виборчого законодавства визначено, що в Україні нормативно-правове підґрунтя для прозорого фінансування виборів має декларативний характер. На якісно новому рівні запропоновано запровадження громадського контролю фінансування партій/кандидатів.

7. Встановлено, що створення дієвого моніторингу виборчого процесу, який повинен виступати важливим елементом забезпечення прозорості, підвищення ефективності діяльності, отримання її результатів та вдосконалення виборчого процесу, визначено основним пріоритетом на шляху до становлення України як держави європейського рівня. Цей напрям має передбачати моніторинг у сфері законодавства та реалізації виборчих процедур, що сприятиме своєчасному реагуванню на недосконале правове регулювання процедур та проблеми правозастосовної практики з виборів. Застосування моніторингу виборчого процесу на практиці сприятиме проведенню стратегічно мотивованої, виваженої правотворчої діяльності, що неможливе без здійснення в масштабах країни комплексного аналізу всіх суспільних відносин, що виникають під час виборів, нормативно-правових актів і практики їх застосування.

8. Проведене дослідження дало змогу сформулювати ряд практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу. Для забезпечення організації та проведення демократичних виборів в Україні запропоновано:

- створення у Державній міграційній службі України інформаційно-телекомунікаційної системи з реєстрації фізичних осіб, що надасть змогу вдосконалити процедуру реєстрації місця проживання громадян України та її перевірки в межах обліку виборців;

- внесення змін до Закону України “Про Державний реєстр виборців” відносно положення про внесення до Державного реєстру виборців осіб, які досягли 16 років та отримали паспорт громадянина України, з метою відстеження їхнього місця реєстрації та забезпечення виборчих прав;

- внесення змін до Законів України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” з метою передбачення відкритого доступу громадян до

інформації щодо формування і використання коштів виборчих фондів партій/кандидатів, використання бюджетних коштів;

– розроблення та запровадження Центральною виборчою комісією концепції підвищення правової освіти суб'єктів виборчого процесу на базі “шкіл з підготовки і проведення виборів”, забезпечивши при цьому обгрунтоване визначення конкретних блоків навчальних програм, їх учасників, інформаційно-методичної бази, формування складу викладачів, тощо;

– внести зміни до Закону України “Про Центральну виборчу комісію” та до штатного розпису Секретаріату Центральної виборчої комісії щодо утворення структурного підрозділу та виконання ним функції моніторингу виборчого процесу в межах фінансування Центральної виборчої комісії.

9. За результатами дослідження встановлено необхідність подальших розвідок щодо поглибленого дослідження інструментів аналізу і оцінки ефективності функціонування запропонованого організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу та визначення умов їх упровадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [В. Б. Авер'янов та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янова ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Т. 1 : Загальна частина. – Київ : Вид-во Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. Аксакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р. Аксакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2006. – № 2 (4). – С. 86–89.
3. Аналітична записка “Про хід підготовки до проведення виборів народних депутатів України у жовтні 2012 року” [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу до матер.: <http://www.niss.gov.ua/articles/803/>. – Назва з екрану.
4. Андрушко П. П. Злочини проти виборчих прав громадян та їх права брати участь у референдумі: кримінально-правова характеристика : монографія / П. П. Андрушко. – Київ : Вид-во КНТ, 2007. – 328 с.
5. Анциферова И. В. Избирательный процесс: социологический анализ : автореф. дис. на соискание ученой степени доктора соц. наук : спец. 22.00.08 “Социология управления” / И. В. Анциферова; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2009. – 39 с.
6. Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем) / Г. В. Атаманчук. – Москва : Изд-во РАГС, 2008. – 400 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во Юрид. лит., 1997. – 387 с.
8. Афанасьєва М. В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.

- наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / М. В. Афанасьєва; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 19 с.
9. Афанасьєва М. В. Телеологічний та технологічний критерії ефективності виборчого законодавства / М. В. Афанасьєва // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2010. – № 2. – С. 72–76.
 10. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
 11. Барабаш О. Л. Проблеми реалізації конституційних виборчих прав громадян у виборах в Україні / О. Л. Барабаш // Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт.–01 лист. 2007 р.). – Київ : Вид-во Атіка, 2007. – С. 142–147.
 12. Баранов І. “Найкраща в світі” виборча система / І. Баранов // Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – Київ : Вид-во КМА, 2008. – № 4 (18). – С. 4–22.
 13. Батанов О. Місцеві вибори та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України / О. Батанов // Управління сучасним містом : наук. практи. журн. – Київ : ВПЦ АМУ, 2001. – № 7–9. – С. 89–95.
 14. Богашов О. Освітні та професійні вимоги до членів дільничних виборчих комісій в Україні / О. Богашов // Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – Київ : Вид-во КМА, 2008. – № 1 (15). – С. 13–19.
 15. Богашов О. Поняття та правова природа органів управління виборчим процесом [Електронний ресурс] / О. Богашов / Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – 2011. – № 1. – С. 21–28. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vtd/2011_1/bohashov.pdf. – Назва з екрану.
 16. Богашов О. Функції системи виборчих комісій України / О. Богашов // Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – Київ : Вид-во КМА, 2008. – № 3 (17) – С. 12–18.

17. Борисов И. Б. С чего начинается избиратель. Журнал о выборах / И. Борисов // Издательство Центральная избирательная комиссия РФ. – Москва : Изд-во ЦИК России, 2009. – № 1. – С. 30–33.
18. Брегеда А. Ю. Основы політології : навч. посіб. / А. Ю. Брегеда // Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Київ : Вид-во КНЕУ, 2000. – 312 с.
19. Брус Т. М. Аналіз державної політики: теоретико-історичні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Т. М. Брус; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2004. – 20 с.
20. Брус Т. М. Роль оцінювання в політиці регіональних органів влади [Електронний ресурс] / Т. М. Брус // Державне будівництво : електр. наук. фах. видання. – 2007. – № 1. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/e-book/doc/4/01.pdf>. – Назва з екрану.
21. Бучковський Є. Виборчий кодекс: вибрані зміни, впроваджені до польського законодавства / Є. Бучковський // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2013. – № 5. – С. 77–85.
22. Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления / Ю. Веденеев // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1995. – №2(28). – С. 43.
23. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. : В. Т. Бусел]. – Київ, Ірпінь : Вид-во Перун, 2005. – 1728 с.
24. Вибори Президента України : Підсумки спостереження ОПОРИ [Електронний ресурс] / Громадська мережа “ОПОРА”. – Режим доступу до матер. : <http://opora.ua.org/news/5696-vybory-prezydenta-ukrajiny-pidsumky-sposterezhennja-opory>. – Назва з екрану.

25. Виборчий кодекс [Електронний ресурс] : проект Закону України від 14.04.2009 р. реєстр № 4234-1. – Режим доступу: <http://www.portal.rada.gov.ua>.
26. Висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України “Про вибори народних депутатів України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minjust.gov.ua/?do=d&did=6942>. – Назва з екрану.
27. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2011. – № 1(20). – С. 58–71.
28. Вітренко А. Проблеми функціонування Державного реєстру виборців та шляхи їх розв’язання / А. Вітренко // Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – Київ : ПП “Час Друку”, 2010. – № 4(26). – С. 102–107.
29. Власенко В. П. Генезис поняття “правова культура” у працях вітчизняних та зарубіжних вчених / В. П. Власенко // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 9 (4). – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaau/2010-4/10vvpvzv.pdf>. – Назва з екрану.
30. Волинець В. В. Політична участь як механізм легітимації державної влади / В. В. Волинець // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Вид-во Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – 2008. – Вип. 41. – С. 723–732.
31. Волощук О. До проблем вдосконалення законодавства про вибори Президента України / О. Волощук // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2013. – № 5. – С. 211–219.
32. Воробьев Н. И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / Н. И. Воробьев, В. В. Никулин. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. тех. ун-та, 2005. – 104 с.
33. Впровадження політичної реформи та її наслідки для Української держави : звіт про проведення публічних консультацій у Чернівцях, Луцьку,

- Дніпропетровську, Миколаєві та Сімферополі. – Київ : Вид-во ТОВ “АДЕФ-Україна”, 2007. – 30 с.
34. Всесвітня декларація прав людини, 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Назва з екрану.
35. Гаращук В. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин / В. Гаращук // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2013. – № 12. – С. 175–191
36. Гаркун В. Новые технологи в формировании и использовании списков избирателей / В. Гаркун // Изменения и перспективы : материалы междунар. конф. (Кишинев, 11 апр. 2010 г.). – Кишинев : ІМ. “Nova Imprim”, S.R.L., 2010. – С. 133–138.
37. Гбур З. В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / З. В. Гбур; Львівський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2007. – 19 с.
38. Градова Ю. Моніторинг законодавства у зарубіжних країнах на сучасному етапі / Ю. Градова // Вибори та демократія : наук.-просв. правн. журн. – 2010. – № 2–3 (24–25). – С. 62–67. – Режим доступу до журн.: http://www.eli.org.ua/upload/iblock/c17/Vibori_2010-2-3.indd.pdf?HPSESSID=a2d695a616449fea38680d9835886329. – Назва з екрану.
39. Гриськова А.М. Фінансовий механізм як основна складова забезпечення виборчого процесу / А. Гриськова // Сучасні проблеми державного управління та місцевого самоврядування в Україні : наукова праця. – Миколаїв : Вид-во ЧДР ім. П. Могили. – Т.130. – Вип. 117. – С. 61–65.
40. Гудзь Л. В. Забезпечення виборчих прав громадян України та діяльність міліції у цій сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право; муніципальне право” / Людмила Вячеславівна Гудзь; Київський Нац. ун-т внутр. справ. – Київ, 2009. – 20 с.

41. Давыдов Б. В. Избирательный процесс в современной России: состояние перспективы : дис. на соискание ученой степени канд. соц. наук : спец. 22.00.04. “Социальная структура” / Б. В. Давыдов; Московский Государственный Университет им. М. В. Ломоносова. – Москва, 2005. – 156 с.
42. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів (Париж, 26 берез. 1994 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eli.org.ua/legalization-5/akts-5>. – Назва з екрану.
43. Дем’янчук О. Політична освіта в різних країнах світу: порівняльна перспектива [Електронний ресурс] / О. Дем’янчук // Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1079&iar_id=649&as=2. – Назва з екрану.
44. Державне управління : словник – довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
45. Державне управління : навч. посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – Київ: Вид-во Знання-Прес, 2003. – 343 с.
46. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посібник / [кол. авторів: В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджі] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
47. Державне управління: теорія та практика / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – Київ : Вид-во Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
48. Державні організації як складова механізму держави : навч. посіб. / Балашов А. М., Безверхнюк Т. М., Зінкевічус В. О. та ін. ; за заг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, Optimum, 2005. – 228 с.
49. Джагарян А. А. Выборы как демократическая форма постановки целей государственного управления / А. Джагарян // Журнал о выборах. –

- Москва : Изд-во Центральная избирательная комиссия РФ, 2007. – № 1. – С. 23–27.
50. Докович З. Информационные технологии при регистрации избирателей / З. Докович // Изменения и перспективы : материалы междунар. конф. (Кишинев, 11 апр. 2010 г.). – Кишинев : ІМ. “Nova Imprim”, S.R.L., 2010. – С. 171–173.
51. Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (CDL-AD (2006) 018) / [переклад з англійської Ю. Ключковський] // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / Ю. Ключковський. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – С. 142–197.
52. Друк Ю. Удосконалення виборчої системи як складова модернізації політичної реформи в Україні / Ю. Друк // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2007. – № 13. – С. 332–339.
53. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЄ : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Київ : Вид-во ФАДА ЛТД, 2008. – 340 с.
54. Загальна характеристика законів, які регулюють підготовку та проведення виборів [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу : http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1150892434_ans.pdf. – Назва з екрану.
55. Засади побудови системи адміністрування виборчого процесу [Електронний ресурс] // Лабораторія законодавчих ініціатив : Розділ V. Адміністрування виборів в країнах ЄС. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1150892494_ans.pdf. – Назва з екрану.

56. Збірник блок-схем процедур ведення Державного реєстру виборців з використанням АІТС ДРВ : матеріали проекту “Сприяння подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні”, що реалізується Координатором проектів ОБСЕ в Україні та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid. – Назва з екрану.
57. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в РФ: история, теория, практика / А. Иванченко. – М. : Изд-во Весь мир, 196. – 483с.
58. Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона [Електронний ресурс] / В. Б. Исаков // Оценка законов и эффективности их принятия : междунар. сем. (г. Рязань, 16–17 декабря 2002 г.) : тез. докл. – Москва: Издательство Государственной Думы, 2003. – 152 с. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>. – Название с экрана.
59. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень [Електронний ресурс] / М. Іжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць. – 2012. –№ 4(12). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
60. Ільков О. М. Інститут збору підписів виборців та його правове вдосконалення / О. М. Ільков // Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики / редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с.
61. Інформаційно-аналітична система “Списки виборців” – основа майбутнього державного реєстру виборців // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2005. – № 2. – С. 13–15.
62. Калюжний В. Механізми розвитку та протидії інфляції в Україні / В. Калюжний // Економіст : журнал. – 2008. – № 6. – С. 16–22.
63. Кампо В. М. Деякі проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції / В. М. Кампо // Вибори – 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт.–1 листоп. 2006 р.) : тез. доп. //

- Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2006. – № 4(6). – С. 33–34.
64. Кафарський В. І. Фінансування виборчої кампанії політичної партії: політико-правовий аналіз / В. І. Кафарський // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / [голов. ред. І. О. Кресіна]. – К. : Вид-во Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького, 2006. – Вип. 31. – С. 483–489.
65. Ключковський Ю. Виборчий кодекс як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни [Електронний ресурс] / Ю. Ключковський, В. Король // Вісник центральної виборчої комісії. – 2010. – № 1 (18). – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2010_1/visnik_st_18.pdf.
66. Ключковський Ю. Концепція розвитку регіонів і становлення національної виборчої системи [Електронний ресурс] / Ю. Ключковський // Якість виборів як основа зміцнення демократії : матеріали міжнар. конф. (Львів, 24–25 верес. 2009 р.). – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=6&ar_id=1926&ch_id=&as=0. – Назва з екрану.
67. Князевич Р. П. Конституційно-правові засади виборів Президента України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Р. П. Князевич; Одеська Національна юридична академія. – Одеса, 2003. – 18 с.
68. Ковальчук О. Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Б. Ковальчук; Львівський національний університет ім. І. Франка. – Львів, 2003. – 231 с.
69. Ковриженко Д. Зміни до виборчого законодавства: зміст та необхідність [Електронний ресурс] / Д. Ковриженко // Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу : http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1228126490_ans.pdf. – Назва з екрану.
70. Кодекс належної виборчої практики у виборчих справах (Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), 2002 рік) : за

- станом на 19 грудня 2009 р. // *Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн.* – Київ : Вид-во КМА, 2006. – № 4 (10). – С. 86–110.
71. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 1984 [Електронний ресурс]. – [чинний] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. – Назва з екрану.
72. Козодой Л. М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Л. М. Козодой; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2006. – 19 с.
73. Колодій А. Ф. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування (на прикладі виборів народних депутатів України) : наук. розробка / А. Ф. Колодій, М. А. Наход. – К. : НАДУ, 2012. – 68 с.
74. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] / А. Колодій // *Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання.* – 2013. – № 10. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>. – Назва з екрану.
75. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД : за станом на 7 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Назва з екрану.
76. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підвищення ефективності управлінської діяльності / В. В. Конопльов // *Право України : науково-практичне фахове видання.* – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2005. – № 9. – С. 111–116.
77. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – Київ : Вид-во Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.
78. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 № 254 [Електронний ресурс]. – [чинний] / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст. 141. – (Нормативно-

- правовий документ ВРУ. Конституція України). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. – Назва з екрану.
79. Конференція з людського виміру (1990 р.) : документ Копенгагенської наради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.elections.ukrinform.com/docs/0007.doc>. – Назва з екрану.
80. Концепция создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации (на 2008–2012 годы) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawrf/content/599>. – Название с экрана.
81. Концепція фінансування виборів 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.org.ua>.
82. Корж В. Корупційні виборчі технології в Україні: поняття, види, проблеми протидії / В. Корж // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2013. – № 5. – С. 224–229.
83. Корольова-Борсоді Н. В. Правове регулювання виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Н. В. Корольова-Борсоді; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2005. – 20 с.
84. Коршун Г. І. Забезпечення публічності ведення Реєстру / Г. І. Коршун // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2008. – № 4(14). – С. 15–17.
85. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика / Б. Кофман // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2007. – № 3. – С. 74–80.
86. Кочубей Л. Механізм спостереження за здійсненням виборчого процесу як засіб удосконалення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Л. Кочубей // Віче : журнал Верховної Ради України – 2006. – № 14. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/393/>. – Назва з екрану.

87. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління” [Електронний ресурс] / Електронне фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток”. – 2009. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>. – Назва з екрану.
88. Кривокульська Н. Адміністрування діяльності державних організацій в умовах динамічного зовнішнього середовища: проблемні аспекти та напрями удосконалення / Н. Кривокульська // Галицький економічний вісник. – Тернопіль : Вид-во Тернопільський національний технічний університет ім. І. Пулюя, 2011. – №1(30). – С. 53–57.
89. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 № 2341 [Електронний ресурс]. – [чинний] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 26. – Ст. 131. – (Нормативно-правовий документ ВРУ. Кодекс України). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. – Назва з екрану.
90. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електр. наук. фахове. видання. – 2007. – Вип. 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>. – Назва з екрану.
91. Лихова С. Кримінальна відповідальність за порушення порядку ведення Державного реєстру виборців (частини 9–12 статті 158 КК України) / С. Лихова // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2009. – № 2–3 (16–17). – С. 53–57.
92. Максакова Р. М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Р. М. Максакова; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2003. – 20 с.

93. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Київ : Вид-во Атіка, 2003. – 576 с.
94. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: від практики до теорії чи від теорії до практики? / В. М. Мартиненко, Ю. А. Нужнова // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. праць. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 22–31.
95. Марцеляк О. Конституційні засади виборчого права України (загальнотеоретична характеристика) / О. Марцеляк // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2013. – № 5. – С. 38–45.
96. Марчук Р. П. Виборче право України : метод. рек. до вивч. навч. дисципліни для слухачів спец. 8.15010012 “Парламентаризм та парлам. діяльність” за напрямом підготов. 1501 “Держ. упр.” / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. парламентаризму та політ. менедж. ; уклад.: Р. П. Марчук, К. В. Тарасенко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2011. – 45 с.
97. Матеріали Форуму Ради Європи за майбутнє демократії “Виборчі системи: зміцнення демократії в ХХІ столітті”, 22-23 жовтня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матер. : http://mpconsulting.no-ip.org/index.php?option=com_jforms&view=form&id=3&Itemid=29. – Назва з екрану.
98. Международные избирательные стандарты : сборник документов / Отв. ред. А. А. Вешняков. Коллектив авторов-составителей: А. А. Вешняков, И. А. Евланов, В. И. Лысенко, А. Н. Обернибесов. – Москва : Изд-во “Весь Мир”, 2004. – 1152 с.
99. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Вид-во Знання, 2009. – 582 с.
100. Мельник М. Відповідальність політичних партій (блоків) – суб’єктів виборчого процесу за новим виборчим законодавством / М. Мельник //

- Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2005. – № 1 – С. 18–19.
101. Мельтюхова Н. М. Закони та принципи державного управління / Н. М. Мельтюхова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 42–50.
102. Мерло П. Электоральная практика: права человека и общественное доверие к демократической системе / П. Мерло // Политические исследования. – 1995. – № 4. – С. 123–138.
103. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН: за станом на 06.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Назва з екрану.
104. Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / за заг. ред. В. О. Зайчука. – Київ : Вид-во Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. – 386 с.
105. Моніторинг законодавства України: аналіз, проблеми, перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник – Чернівці : Вид-во Техно-друк, 2010. – 304 с.
106. Мулько О. Законодавче регулювання діяльності політичних партій в Республіці Польща [Електронний ресурс] / О. Мулько. – Режим доступу: <http://www.ukrpolgerm.com/infopage.php5?lang=ukr&id=9>. – Назва з екрану.
107. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність проблеми формування та реалізації / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46–56.
108. Надолішній П. І. Сучасна вітчизняна модель державного управління: фактори, що її обумовлюють, і напрями формування / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3. – С. 135–136.

109. Надолішній П. Суспільні процеси як об'єкти державного управління / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3 (15). – С. 26–44.
110. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління : опорний конспект лекцій : навч. посіб. / П. І. Надолішній. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2006. – 132 с.
111. Наход М. А. Выборчі системи та їх вплив на управління виборчим процесом (історико-порівняльний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. А. Наход ; Львівськ. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2012. – 20 с.
112. Нерсесянц В. Я. Общая теория права и государства. Учебник для юрид. вузов и факультетов. – Москва : Изд-во НОРМА (Издат. Группа Норма-Инфра.М), 2001. – 552с.
113. Нижник Н. На часі – моніторинг виборчого процесу / Н. Нижник, В. Алексєєв // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2007. – № 2. – С. 40–44.
114. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
115. Новий курс: реформи в Україні 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін.– Київ : НВЦ НБЦВ, 2010. – 232 с.
116. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми / С. Новіков // Людина і політика : український соціально-гуманітарний науковий журнал. – 2004. – № 5. – С. 17–24.
117. О внесении изменений в распоряжение Совета министров Автономной Республики Крым от 22 июня 2004 г. № 294-р : распоряжение Совета министров Автономной Республики Крым от 27.10.2004 г. № 483-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.google.com>.

118. Оніпко О. Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу / О. Оніпко // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2006. – № 4 (6). – С. 67–70.
119. Основи конституційного права України : підручник / М. І. Козюбра та ін.; ред. В. В. Копейчиков ; Державний український педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – Київ : Вид-во Юрінком, 1997. – 208 с.
120. Офіційний сайт Комітет виборців України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.cvu.org.ua](http://www.cvu.org.ua).
121. Офіційний сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>.
122. Писаренко А. А. Матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів / А. А. Писаренко // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2006. – № 4. – С. 43–44.
123. Письменний І. Сучасні процеси державного будівництва в Україні з позиції основних положень синергетики / І. Письменний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ. – 2008. – № 4 (34) – С. 7–16.
124. Підлуцька І. Проблеми усвідомлення вибору: роль інформаційно-просвітницьких кампаній / І. Підлуцька // Аспекти самоврядування : часоп. : журнал / Укр. – амер. прогр. партнерства громад – проект Фондації “Україна – США”. – Київ : 2006. – № 1(33) – 30 с.
125. Підсумковий звіт за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 [Електронний ресурс] / Громадська мережа “ОПОРА”. – Режим доступу до матер. : <http://oporaua.org/news/3573-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacionalnogo-sposterezhennja-za-parlamentskymu-vyboramy-2012>. – Назва з екрану.
126. Піроженко Н. В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец.

- 25.00.02 “Механізми державного управління” / Н. В. Піроженко; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2007. – 225 с.
127. Піроженко Н. В. Громадський контроль фінансування виборчого процесу: сутність і перспективи [Електронний ресурс] / Н. Піроженко, Ю. Хромова // Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання. – 2013. – Вип. 12. – Режим доступу: [http //: www.lvivacademy.com/visnik12/zmist.html](http://www.lvivacademy.com/visnik12/zmist.html). – Назва з екрану.
128. Погорілко В. Основні засади теорії безпосередньої демократії // В. Погорілко // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид-во Редакція журналу “Право України”, 2001. – № 8. – С. 3–7.
129. Погорілко В. Ф. Виборче право України : навч. посібник / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. – Київ : Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
130. Погорілко В. Ф. Поняття виборчого процесу та його загальна характеристика / В. Ф. Погорілко, В. С. Чижиковський // Вісник Запорізького державного університету. – Запоріжжя : Вид-во ЗДУ, 2003 – № 1. – С. 4–8.
131. Політична корупція в Україні: суб’єкти, прояви, проблеми протидії (аналітична доповідь Центру Разумкова) [Електронний ресурс] / Журнал “Національна безпека та оборона”. – 2009. – № 7. – 84 с. – Режим доступу до журн. : http://www.uceps.org/files/news_project/PRZH_Corruption_2009.pdf. – Назва з екрану.
132. Пономарьова Г. Застосування змішаної виборчої системи: вибори народних депутатів України 2002 р. / Г. Пономарьова // Вісник Академії правових наук України. – Київ : Вид-во Академія правових наук України, 2009. – № 3. – С. 115–127.
133. Попов М.П. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” /

- М. П. Попов ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2006. – 207 с.
134. Примуш М. В. Адміністрування виборчого процесу: світовий досвід і українські реалії / М. Примуш, О. Ключев // Вісник Київського Нац. ун-та ім. Тараса Шевченка. – Київ : Вид-во ВПЦ «Київський університет». – 2012. – Вип. 107. – С. 67-71
135. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Л. Л. Приходченко; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.
136. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип.1 (24). – С. 59–66.
137. Приходченко Л. Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 61–68.
138. Приходько Х. Інституціоналізація конституційного процесу в аспекті пріоритетних форм безпосереднього народовладдя в Україні: до постановки проблеми / Х. Приходько // Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – Київ : Вид-во ПП “Час друку”, 2009. – № 2(20). – С. 10–14.
139. Про введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців” [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 17.06.2009 р. № 32. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.

140. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI, із змінами від 02.12.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
141. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
142. Про вибори Президента України [Електронний ресурс] : закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV, із змінами від 02.12.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
143. Про внесення змін до Закону України “Про Державний реєстр виборців” [Електронний ресурс] : закон України від 21.09.2010 р. № 2536-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
144. Про внесення змін до плану заходів, пов’язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.03.2008 р. № 437 // Офіційний вісник України – Режим доступу: <http://www.portal.rada.gov.ua>.
145. Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про вибори Президента України” (щодо запровадження електронного підрахунку голосів виборців) [Електронний ресурс] : проект закону України від 17.09.2013 р. реєстр № 3224-1. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
146. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : проект закону України від 11.10.2004 р. № 6246. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=19085.
147. Про громадські об’єднання [Електронний ресурс] : закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
148. Про Державний реєстр виборців [Електронний ресурс] : закон України від 22.02.2007 р. № 698-V із змінами від 21.09.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

149. Про державну програму запровадження електронного голосування [Електронний ресурс] : проект закону України від 17.02.2012 р. реєстр № 10079. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
150. Про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ, із змінами від 02.12.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
151. Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 13.09.2012 р. № 893 зі змінами. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
152. Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів від 31.01.2001 р. № 8 – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
153. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах [Електронний ресурс] : постанова Правління Національного банку України від 12.11.2003 р. № 492, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 17.12.2003 р. за № 1172/8493 – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
154. Про затвердження Основних напрямів діяльності Центральної виборчої комісії щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів на 2009 рік [Електронний ресурс] : протокольне рішення Центральної виборчої комісії від 12.03.2009 р. № 2. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
155. Про затвердження Основних напрямів діяльності Центральної виборчої комісії щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів на 2008 рік [Електронний ресурс] : протокольне рішення Центральної виборчої комісії від 25.04.2008 р. № 2. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.

156. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік [Електронний ресурс] : указ Президента України від 19.04.2012 р. № 273/2012. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
157. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [Електронний ресурс] : закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР із змінами від 19.03.2009 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
158. Про захист персональних даних [Електронний ресурс] : закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
159. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
160. Про інформацію [Електронний ресурс] : закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII, із змінами від 13.01.2011 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
161. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів в Україні [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1999 р. № 336 – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
162. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні [Електронний ресурс] : указ Президента України від 08.12.2000 р. № 1322/2000. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
163. Про Національну програму інформатизації [Електронний ресурс] : закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР, із змінами від 01.06.2010 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
164. Про нормативні вимоги до приміщень територіальних і дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і приміщень для голосування, перелік та норми забезпечення цих виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою, іншими матеріальними цінностями, перелік видів

- послуг та робіт, що можуть надаватися територіальним і дільничним виборчим комісіям за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України на підготовку та проведення місцевих виборів [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 26.08.2010 р. № 324. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
165. Про паспорти громадян України, що оформлені з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1429 – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
166. Про первинне уточнення персональних даних Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 18.05.2009 р. № 27 – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
167. Про політичні партії [Електронний ресурс] : закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III, із змінами від 14.04.2009 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
168. Про попередню підготовку членів виборчих комісій [Електронний ресурс] : проект закону України від 18.07.2008 р. реєстр. № 2787. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
169. Про Порядок доступу органів ведення Державного реєстру виборців до бази даних Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 15.10.2009 р. № 154 – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
170. Про Порядок здійснення органами ведення Державного реєстру виборців візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 11.03.2009 р. № 14 зі змінами від 15.10.2009 р. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
171. Про Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України [Електронний

- ресурс] : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 21.10.2009 р. № 1095 – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
172. Про Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України [Електронний ресурс] : постанова Правління Національного банку України від 15.10.2009 р. № 601 – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
173. Про порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 22.10.2009 р. № 178. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
174. Про порядок надання електронної копії бази даних Державного реєстру виборців представнику політичної партії для здійснення політичною партією публічного контролю за веденням Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 05.11.2010 р. № 516. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>.
175. Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 31.01.2013 р. № 15. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>.
176. Про Порядок первинного формування бази даних Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 12.12.2008 р. № 69 – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>.
177. Про Порядок складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць для підготовки і проведення голосування з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії від 09.09.2010 р. № 340 – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>.

178. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.03.2013 року “Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України” [Електронний ресурс] : указ Президента України від 12.03.2013 р. № 127/2013 – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
179. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV, із змінами від 02.12.2010 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
180. Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України” [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України від 07.09.2004 р. № 1982-IV – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
181. Про Центральну виборчу комісію [Електронний ресурс] : закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV, із змінами від 10.07.2010 р. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
182. Радченко О. В. Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. В. Радченко ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Харків, 2004. – 16 с.
183. Райковський Б. С. Деякі аспекти територіальної організації виборів та матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій під час підготовки і проведення виборів Президента України 31 жовтня 2004 року / Б. Райковський // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики : наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 черв. 2005 р.). – Київ : Вид-во Атіка, 2005. – С. 526–530.
184. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; [перекл. з англ.. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – Київ : Вид-во Основи; Інститут державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1994. – 191с.

185. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи “Функціонування демократичних інституцій в Україні” (Резолюція № 1549 від 19 квітня 2007 року) [Текст] // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 2 (12). – С. 92–94.
186. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи “Функціонування демократичних інституцій в Україні” (Резолюція № 1862 від 26 січня 2012 року) [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a57. – Назва з екрану.
187. Рєпіна Н. В. Поняття “політична культура” в сучасній вітчизняній літературі [Електронний ресурс] / Н. В. Рєпіна // *Культура і мистецтво у сучасному світі : зб. наук. праць*. – 2011. – Вип. 12. – Режим доступу: – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kmss/2011_12/22.pdf. – Назва з екрану.
188. Рихлик В. А. Трансформація політичної еліти України: проблеми і перспективи розвитку / В. А. Рихлик // *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки* – Київ : Вид-во Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2008. – Вип. 41. – С. 718–723.
189. Рішення Євпаторійського міського суду від 17.01.2010 р. у справі по адміністративному позову Чмутової Р. до дільничної виборчої комісії № 18 територіального виборчого округу № 4 з виборів Президента України 17 січня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurportal.org/writ/7666801>. – Назва з екрану.
190. Рішення Євпаторійського міського суду від 17.01.2010 р. у справі по адміністративному позову Повітницької М. Л. до дільничної виборчої комісії № 18 територіального виборчого округу № 4 з виборів Президента України 17 січня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurportal.org/writ/7666801>. – Назва з екрану.
191. Рішення Євпаторійського міського суду від 17.01.2010 р. у справі по адміністративному позову Соколенко В. В. до дільничної виборчої комісії № 1 територіального виборчого округу № 4 з виборів Президента України

- 17 січня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurportal.org/writ/7666801>. – Назва з екрану.
192. Рішення Євпаторійського міського суду від 31.10.2010 р. у справі по адміністративному позову Кутненко М. І. до дільничної виборчої комісії № 7 м.Євпаторія з виборів 31 жовтня 2010 р. (справа № 2-а-981/10/0106) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurportal.org/writ/7666801>. – Назва з екрану.
193. Рішення Євпаторійського міського суду від 31.10.2010 р. у справі по адміністративному позову Баліцького Б. Ц. до дільничної виборчої комісії № 39 м.Євпаторія з виборів 31 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : (справа № 2а-982/2010). <http://jurportal.org/writ/7666801>. – Назва з екрану.
194. Рішення Євпаторійського міського суду від 31.10.2010 р. у справі по адміністративному позову Корнієнко П. П. до дільничної виборчої комісії № 37 м.Євпаторія з виборів 31 жовтня 2010 р. (справа № 2а-997/2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurportal.org/writ/7666801>. – Назва з екрану.
195. Рішення Конституційного Суду України від 14.11.2001 р. № 15-рп/2001 (справа щодо прописки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
196. Рішення Конституційного Суду України від 18.11.2004 р. № 17р-п/2004 (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
197. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. І. Росенко; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2007. – 20 с.

198. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; за заг. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
199. Руссо Д. Осуществление контроля при национальных выборах в политические органы власти /Д. Руссо // Конституционное правосудие : материалы конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии. (Киев, 24–26 нояб. 1999 г.). – Ереван, 1999. – № 3(5). – С. 8–14.
200. Рыбка Е. Ж. Усенко-Черная: Вопреки пророчествам, Государственный реестр избирателей функционирует [Электронный ресурс] / Е. Рыбка; ЛІГАБізнесІнформ // Матеріал з Wiki-проект “Державний реєстр виборців” – Режим доступу: <http://wiki.drv.gov.ua/index.php>. – Назва з екрану.
201. Рябець М. М. Центральна виборча комісія: віхи становлення та розвитку. Статті, доповіді, виступи, інтерв'ю / М. Рябець. – Київ : Видавничий дім “Альтернативи”, Вид-во “АртЕк”, 2003. – 600 с.
202. Савков А. П. Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект : монографія / А. П. Савков. – Одеса. – Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – 220 с.
203. Савков А. П. Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / А. П. Савков ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2010. – 39 с.
204. Савков А. П. До проблеми осмислення теоретичних засад державного управління виборчим процесом [Електронний ресурс] / А. П. Савков // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електр. наук. фах. видання. – 2008. – Вип. 4. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_5/09sarpvpr.pdf. – Назва з екрану.
205. Самсоненко В. В. Виборчий процес як пріоритетний чинник реалізації суверенної влади народу в Україні / В. В. Самсоненко // “Вибори і

- референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення” : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13–15 лист. 2002 р.) / – Київ : Вид-во Нора-Друк, 2003. – С. 125–131.
206. Сегела Ж. Национальные особенности охоты за голосами. Так делают президентов / Ж. Сегела. – Москва : Вид-во “Вагриус”, 1999. – 264 с.
207. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : наукове видання / А. О. Селіванов. – Київ : ВД “Ін Юре”, 2000. – 68 с.
208. Семьоркіна О. М. Формування списків виборців в аспекті запровадження Держаного реєстру виборців / О. Семьоркіна // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13–15 лист. 2002 р.). – Київ : Вид-во НОРА-ДРУК, 2003. – С. 118–124.
209. Сенюта І. В. Визначення поняття “вибори” та “виборча система” / І. В. Сенюта // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Вид-во Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2008. – Вип. 41. – С. 632–638.
210. Сербин М. В. Правовое регулирование избирательного процесса в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учёной степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституционное право, муниципальное право” / М. В. Сербин ; МВД России, С.-Петербур. ун-т. – Санкт-Петербург, 2004. – 22 с.
211. Сердюков В. Правовий статус вищих (центральных) виборчих органів: зарубіжний та вітчизняний досвід / В. Сердюков // Вибори та демократія : наук. - просв. правн. журн. – Київ : Вид-во “Логос”, 2009. – № 3. – С. 31–35.
212. Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посібник / В. О. Серьогін ; МВС України, Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Харків : Вид-во ХНУВС, 2010. – 368с.

213. Серьогіна С. Вибори як спосіб легітимації форми правління: конституційно-правовий аспект / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2005. – № 2. – С. 45–52.
214. Симонов К. В. Политический анализ : учеб. пособие / К. В. Симонов. – Москва : Вид-во Логос, 2002. – 152 с.
215. Система он-лайн навчання членів виборчих комісій // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2013. – № 2(26). – С.11.
216. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Вид. 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Вид-во Еспада, 2009. – 752с.
217. Скрипін Р. “Чинний закон про місцеві вибори не витримує ніякої критики” – А. Магера [Електронний ресурс] / Р. Скрипін // Радио свобода. – Режим доступу до матер. : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2192665.html>. – Назва з екрану.
218. Словник факультету філософії [Електронний ресурс] // Львівський національний університет ім. І. Франка. – Режим доступу до матер. : http://www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/slovnyk_shveda/f.htm. – Назва з екрану.
219. Смокович М. Можливі напрями вдосконалення виборчого та процесуального законодавства України / М. Смокович, С. Кальченко // Вибори та демократія : наук. - просв. правн. журн. – Київ : Вид-во КМА, 2008. – № 3. – С.4–11.
220. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. – Київ : Вид-во НВЦ НБЦВ, 2009. – 687 с.
221. Співак В. І. Правова культура учасників виборчого процесу як засіб забезпечення реалізації виборчих прав громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / В. І. Співак ; Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2004. – 17 с.

222. Ставнійчук М. “...Практика реалізації виборчого законодавства України підштовхує нас до оптимізації та лібералізації виборчих і референдумних процедур та на цій основі проведення їх уніфікації” [Електронний ресурс] / М. Ставнійчук // Юстиніан : Юридичний журнал. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=954>. – Назва з екрану.
223. Ставнійчук М. Виборчі документи [Електронний ресурс] / М. Ставнійчук // Юридичний словник. – Режим доступу: <http://www.zakony.com.ua/juridical.html?catid=36838>. – Назва з екрану.
224. Стаднік О. Поняття та класифікація принципів виборчого права / О. Стаднік // Вибори та демократія : наук. - просв. правн. журн. – Київ : Вид-во “Логос”, 2009. – № 3. – С. 25–30.
225. Стельмах О. “АІТС “Державний реєстр виборців” / О. Стельмах // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2008. – № 1. – С. 16.
226. Стешенко Т. В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Т. В. Стешенко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2000. – 19 с.
227. Стешенко Т. Взаємовідносини виборчих комісій з органами місцевого самоврядування / Т. Стешенко // Теорія та практика державного управління: матеріали III міжнар. наук. конгресу (Харків, 26 лют. 2003 р.). – Харків, 2003. – Вип. 2. – С. 57–60.
228. Сушинський О. Конституційно-правова відповідальність органів адміністрування виборчим процесом / О. Сушинський // Право України : науково-практичне фахове видання. – Київ : Вид. дім “Ін Юре”, 2013. – № 5. – С. 191–199.
229. Теорія держави і права: Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко. – К. : Вид-во Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
230. Теперик А. В. Концепция избирательной власти в России: конституционные основы становления и тенденции развития //

- Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. – Саратов : Изд-во СГАП. – 2004. – Вып. 5. – С. 49–58.
231. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Тертичка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2004. – 39 с.
232. Тертичка В. В. Раціоналізм як науковий підхід в аналізі політики [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка // Державне управління: теорія та практика. – Київ : Вид-во НАДУ, 2005. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.academy.gov.ua/ej1/txts/terchichka.htm>. – Назва з екрану.
233. Технічний документ – Концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні [Електронний ресурс] / Д. Ковриженко, О. Чебаненко // Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). – Київ, Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. – Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>.
234. Тимошенко І. Виборчі комісії як суб’єкти реалізації правозахисної функції / І. Тимошенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2013. – № 3(27). – С. 40–43.
235. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга / Ю. Тихомиров // Право и Экономика : журнал. – Москва : Изд-во ЗАО “Юридический дом “Юстицинформ”, 2006. – № 10. – С. 11–15.
236. Тодика О. Ю. Вибори до парламентів країн СНД (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Ю. Тодика ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 19 с.
237. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в процесі модернізації політико-адміністративної системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” /

- В. В. Токовенко; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ, 2004. – 39 с.
238. Усенко-Чорна Ж. Державний реєстр виборців – якісно новий крок до демократичних виборів / Ж. Усенко-Чорна // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2007. – № 1. – С. 26–31.
239. Усенко-Чорна Ж. І. Проблеми складання списків виборців та запровадження Державного реєстру виборців / Ж. І. Усенко-Чорна // Вибори–2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт.–01 лист. 2007 р.). – Київ : Вид-во Атіка, 2007. – С. 468–476.
240. Усенко-Чорна Ж. Окремі проблеми складання загальних списків виборців / Ж. Усенко-Чорна // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2005. – № 1. – С. 4–8.
241. Федоренко В. Виборче право і виборчий процес як складники системи сучасного конституційного права України (теоретико-методологічні аспекти) / В. Федоренко // Вибори та демократія : наук.-просв. правн. журн. – Київ : Вид-во КМА, 2007. – № 4. – С. 18–24.
242. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 1 – Режим доступу : nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf. – Назва з екрану.
243. Фетеску І. А. Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. А. Фетеску; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2008. – 190 с.
244. Франц Мачер Доповідь про скасування обмежень права голосу на загальних виборах / Міжнародні виборчі стандарти. Чи припустиме обмеження права голосу у демократичній державі? // Вибори та

- демократія : наук.-просв. правн. журн. – Київ : Вид-во КМА, 2008. – № 3 (17). – С. 44–53.
245. Функціонування Державного реєстру виборців під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2012. – № 3(24). – С. 50–52.
246. Хромова Ю. О. Матеріально-технічне забезпечення виборчого процесу по виборах Президента України / Ю. О. Хромова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (40). – С. 213–216.
247. Хромова Ю. О. Теоретичні питання державного управління виборчого процесу в сучасній Україні / Ю. О. Хромова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 4 (27) – С. 110–115.
248. Черленяк І. І. До питання про механізми, техніку та технологію державного управління / І. І. Черленяк // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць Академії муніципального управління. – Київ : Вид.-полігр. центр Академії муніципального управління, 2009. – Вип. 2(8). – С. 127–134.
249. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. В. Чернецька ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – Київ, 2006. – 16 с.
250. Чобан Ю. Внедрение Государственного электронного регистра избирателей / Ю. Чобан // Новые технологии в формировании и использовании списков избирателей. Изменения и перспективы : материалы междунар. конф. (Кишинев, 24 апр., 2010 г.). – Кишинев : ÎМ . “Nova Imprim”, S.R.L., – 2010. – №. 75–80.
251. Чупахін О. М. Підвищення правової культури учасників виборчого процесу як засіб забезпечення умов вільного формування волі виборців та

- її вільного виявлення при голосуванні / О. Чупахін // *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 черв. 2005 р.)*. – Київ : Атіка, 2005. – С. 592–597.
252. Чупахін О. *Правова культура учасників виборчого процесу – важливий аспект демократичних виборів / О. Чупахін // Вісник Центральної виборчої комісії*. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2006. – № 1(3). – С. 50–52.
253. Шаповал В. *Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України*. – Київ, Вид-во Конституційний Суд України, 2004. – № 4. – С. 12–27.
254. Швайка Л. А. *Державне регулювання економіки : навч. посібник / Л. А. Швайка*. – Київ. – Вид-во Знання, 2006. – 435 с.
255. Шелестов О. *Державний реєстр виборців – прогрес у забезпеченні якості списків виборців / О. Шелестов // Вісник Центральної виборчої комісії*. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2011. – № 1 (20). – С. 35–38.
256. Шелудько В. *Виборчі фонди політичних партій (блоків): порядок використання коштів та здійснення контролю / В. Шелудько // Вісник Центральної виборчої комісії*. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2005. – № 2. – С. 34–38.
257. Шелудько В. Є. *Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року / В. Шелудько // Вибори – 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовт.–01 лист. 2007 р.)* – Київ : Вид-во Атіка, 2007. – С. 525–532.
258. Шемшученко Ю. С. *Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с Европейским правом / Ю. С. Шемшученко // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы : научное издание*. – Киев : Изд-во Юринком Интер, 2003. – 528 с.
259. Шкурат І. В. *Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук*

- з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / І. В. Шкурат ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2002. – 16 с.
260. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. – Київ : Вид-во Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А-Г. – 672 с.
261. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы : монография / В. Якимец. – Москва : Изд-во ИСА-РАН, 2004. – 384 с.
262. Якісна організація виборів залежить від підготовленості членів виборчих комісій // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральна виборча комісія, 2005. – № 2 – С. 10–12.
263. Якість виборів як основа зміцнення демократії [Електронний ресурс] // Аналітичні матеріали міжнародної конференції (Донецьк, 23–24 липня 2009 р.) / – 2009. – С. 3–18. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/Lviv%20materials.pdf>. – Назва з екрану.
264. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах / Л. Янг ; пер. з англ. Ю. Некрутенко, Ред. І. Лизогуб. – Київ, Ай Бі, 2002. – 96 с.
265. Baldwin R., Cave M. Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice / R. Baldwin, R. Cave – Oxford : Oxford University Press, 1999. – 370 p.
266. Bogdanor V. Democracy and Elections [Text] / Eds. V. Bogdanor, D. Butler. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, – 1983.
267. Fukuyama F. State Building: Governance and World Order in the 21st Century [Text] / F. Fukuyama. – London : Profile Books, 2005. – 186 p.
268. Healey J. Democracy, governance and economic policy: Sub-Saharan Africa in comparative perspective. ODI development policy studies [Electronic resource] / J. Healey, M. Robinson ; Overseas Development Institute, 1992 (Original from the University of Michigan). – [S. p. : s. n.], 2009. – 188 p. – Access mode : <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8024.pdf>.

269. Johnson G. *Research Methods for Public Administrators* / G. Johnson – Westport : Quorum Books, 2002. – 269 p.
270. Mozaffar S. *Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies* [Text] / S. Mozaffar // *International Political Science Review*. – 2002. – Vol. 23. – № 1. – P. 85-101.
271. *Policy-Making in the European Union* / Ed. H. Wallace, W. Wallace. – Oxford University press, 2000. – 610 p.
272. Posner A. Richard. *Breaking the Deadlock. The 2000 Election, the Constitution, and the Courts* Publication Information. – Princeton: Princeton University Press, 2001. – 266 p.
273. Rainey H. G. *Understanding and managing public organizations* / H. G. Rainey – San Francisco: Jossey-Bass, 2003. – 484 p.
274. Rosenbloom D. H. *Building a Legislative-Centered Public Administration Congress and the Administrative State, 1946 – 1999* / D. H. Rosenbloom – Tuscaloosa: University of Alabama, 2000. – 206 p.
275. Shugart M. S. *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* / M. S. Shugart– Oxford: Oxford University Press, 2003. – 656 p.
276. Taagepera R. *How Electoral Systems Matter for Democratization* / R. Taagepera // *Democratization*. – 1998. – № 5(3). – P. 68-91.

ДОДАТКИ

Додаток А

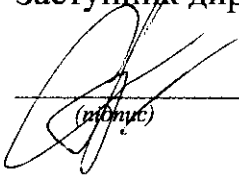
ДОВІДКА

про участь у науково-дослідних роботах

Видана Хромовій Юлії Олександрівні
(прізвище, ім'я, по батькові)

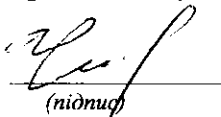
з підтвердженням про те, що вона дійсно брала участь у виконанні госпдоговірної науково-дослідної роботи між ОРІДУ НАДУ при Президентіві України та Херсонським обласним ЦППК за темою “Сучасні підходи до використання ресурсного потенціалу регіонального управління”, номер державної реєстрації 0113U001740, а саме як рівень участі (виконавець, відповідальний виконавець, керівник, співвиконавець тощо), номер договору виконавець, розділу 1, згідно договору про виконання науково-дослідних робіт № 02/13 від 26 лютого 2013 року.

Заступник директора з наукової роботи


(підпис)

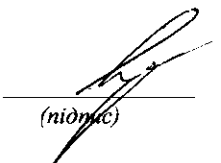
Попов С.А.
(ініціали, прізвище)

Керівник науково-дослідної роботи


(підпис)

Чебан О.І.
(ініціали, прізвище)

Начальник відділу координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи


(підпис)

Смельянова О.М.
(ініціали, прізвище)

Додаток Б.1



У К Р А Ї Н А
ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ
СЛУЖБА РОЗПОРЯДНИКА ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

01196, м. Київ, площа Лесі Українки, 1

тел./факс: (044) 256 82 93

12.09.2011 № 21-43-1466

на № _____ від _____

Довідка про впровадження.

Видана здобувачу Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Хромовій Юлії Олександрівні про те, що результати її дисертаційного дослідження “Механізми регулювання виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект” використані у роботі підрозділів Служби розпорядника Державного реєстру виборців.

Зокрема, її теоретичні та практичні рекомендації використані при організації процесу вдосконалення Державного реєстру виборців, в частині взаємодії з Міністерством внутрішніх справ України.

Керівник Служби розпорядника
Державного реєстру виборців



А.Б.Вітренко

Додаток Б.2

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан Євпаторійського факультету

Харківського Національного

університету внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор,

член кореспондент НАПрН України



В.В. Пономарьов

"12" червня 2013 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
начальника відділу ведення Державного реєстру виборців Євпаторійської
міської ради Хромової Юлії Олександрівни на тему: «Організаційно-правовий
механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні» на здобуття
наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю
25.00.02 – механізми державного управління

Комісія у складі:

Голова – завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін кандидат
юридичних наук, доцент Ігнатов О.М.

Члени комісії – завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
кандидат юридичних наук, доцент Пономарьов О.В.; завідувач кафедри
соціально-економічних дисциплін кандидат економічних наук, доцент
Семухін І.Ю.

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Хромової
Юлії Олександрівни на тему: «Організаційно-правовий механізм державного
регулювання виборчого процесу в Україні» використані науково-
педагогічним складом кафедр цивільно-правових та кримінально-правових
дисциплін Євпаторійського факультету ХНУВС при підготовці і викладанні
курсу лекцій з навчальних дисциплін «Конституційне право України»,
«Адміністративне право України», «Державне будівництво та місцеве
самоврядування в Україні», проведенні семінарських та практичних занять,
підготовці рекомендацій до виконання курсових робіт з наведених дисциплін.
Результати також використані у роботі круглого столу «Загальна декларація
прав людини та її роль у становленні сучасної правової держави».

Голова комісії

кандидат юридичних наук, доцент

Ігнатов О.М.

Члени комісії

кандидат юридичних наук, доцент

Пономарьов О.В.

кандидат економічних наук, доцент

Семухін І.Ю.

"12" червня 2013 р.

Додаток Б.3



УКРАЇНА
АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА
КРИМ
ЄВПАТОРІЙСЬКА МІСЬКА
РАДА
ВИКОНАВЧИЙ КОМПІТЕТ



УКРАИНА
АВТОНОМНАЯ РЕСПУБЛИКА
КРЫМ
ЕВПАТОРИЙСКИЙ ГОРОДСКОЙ
СОВЕТ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМПІТЕТ

УКРАИНА
КЪЫРЫМ МУХТАР
ДЖУМХУРИЯТИ
ЕВПАТОРИЯ ШЕЪР
ШУРАСЫ
ИДЖРА КОМПІТЕТИ

« 16 » 09 2009 г. № 1374/08-09
на № _____ от « ____ » _____ 2009 г.

Крым, 97416, г. Евпатория, пр. Ленина, 2
код (06569) тел. 3-23-01 факс 6-06-27
E-mail: ispolcom@evpatoria-rada.gov.ua
http://www.evpatoria-rada.gov.ua

Довідка про впровадження.

Видана здобувачу Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України Хромовій Юлії Олександрівні про те, що результати її дисертаційного дослідження «Механізми регулювання виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект» використані у роботі Євпаторійської міської ради під час виборів Президента України 17 січня та 07 лютого 2010 року, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року.

Зокрема, її теоретичні та практичні рекомендації враховані при організації роботи відділу ведення Державного реєстру виборців, здійсненні правової освіти населення, формуванні місцевого бюджету в частині фінансування поточних витрат на виборчий процес.

Міський голова



А.П.Даниленко

Додаток Б.4



УКРАЇНА
АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ
ЄВПАТОРІЙСЬКА МІСЬКА РАДА
ВІДДІЛ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

97400, Автономна Республіка Крим, м. Євпаторія, вул. Дьомішева, 134

тел. (06569) 3-02-29

24.01.2010р. № 01-03/44

Довідка про впровадження.

Видана здобувачу ОРІДУ НАДУ при Президентові України Хромовій Юлії Олександрівні про те, що результати її дисертаційного дослідження «Механізми регулювання виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект» використані у роботі відділу ведення Державного реєстру виборців Євпаторійської міської ради під час виборів Президента України 17 січня та 07 лютого 2010 року.

Зокрема, її теоретичні та практичні рекомендації враховані при організації роботи відділу, налагодження взаємодії з окружною/територіальною та дільничними виборчими комісіями щодо питань уточнення та складання уточнених списків виборців, надання членам дільничних виборчих комісій структурованої правової допомоги.

В.о. начальника відділу ведення
 Державного реєстру виборців
 Євпаторійської міської ради



В.В.Порошин

Додаток Б.5

кв. від ОЗМОНАДР довр.
№ 844

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та
сільських, селищних, міських голів
31 жовтня 2010 року

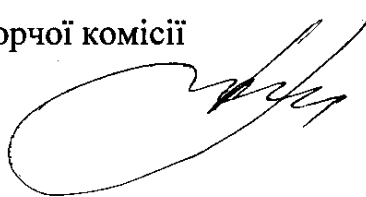
Євпаторійська міська виборча комісія
Автономної Республіки Крим

Довідка про впровадження.

Видана здобувачу ОРІДУ НАДУ при Президентові України Хромовій Юлії Олександрівні про те, що результати її дисертаційного дослідження «Механізми регулювання виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект» використані у роботі Євпаторійської міської виборчої комісії Автономної Республіки Крим з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року.

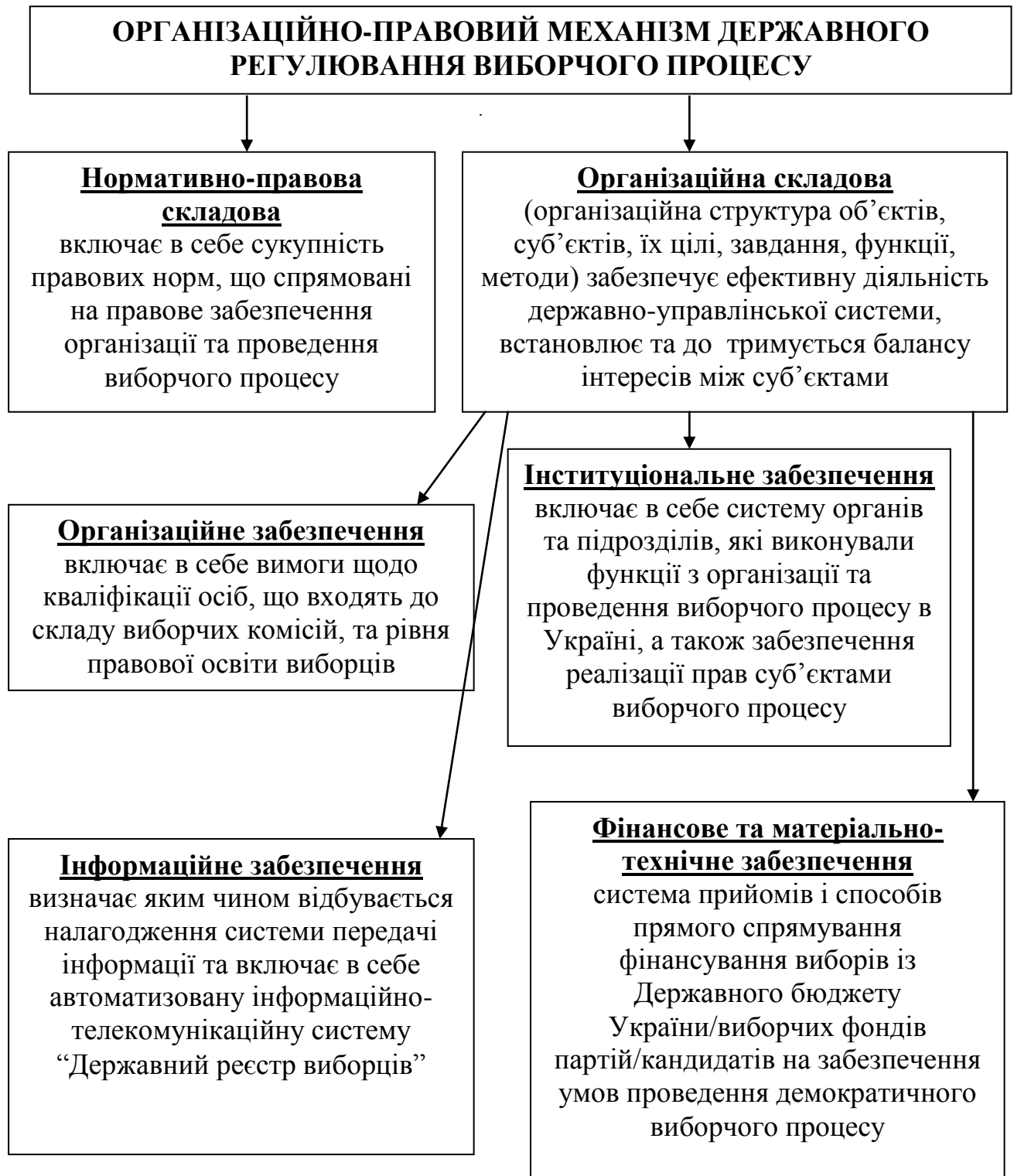
Зокрема, її теоретичні та практичні рекомендації враховані при організації роботи дільничних виборчих комісії, навчання членів дільничних виборчих комісій та наданнями їм правової допомоги, налагодженні взаємодії з відділом ведення Державного реєстру виборців Євпаторійської міської ради щодо питань уточнення та складання уточнених списків виборців.

Голова Євпаторійської міської виборчої комісії
Автономної Республіки Крим



Колосов О.Л.

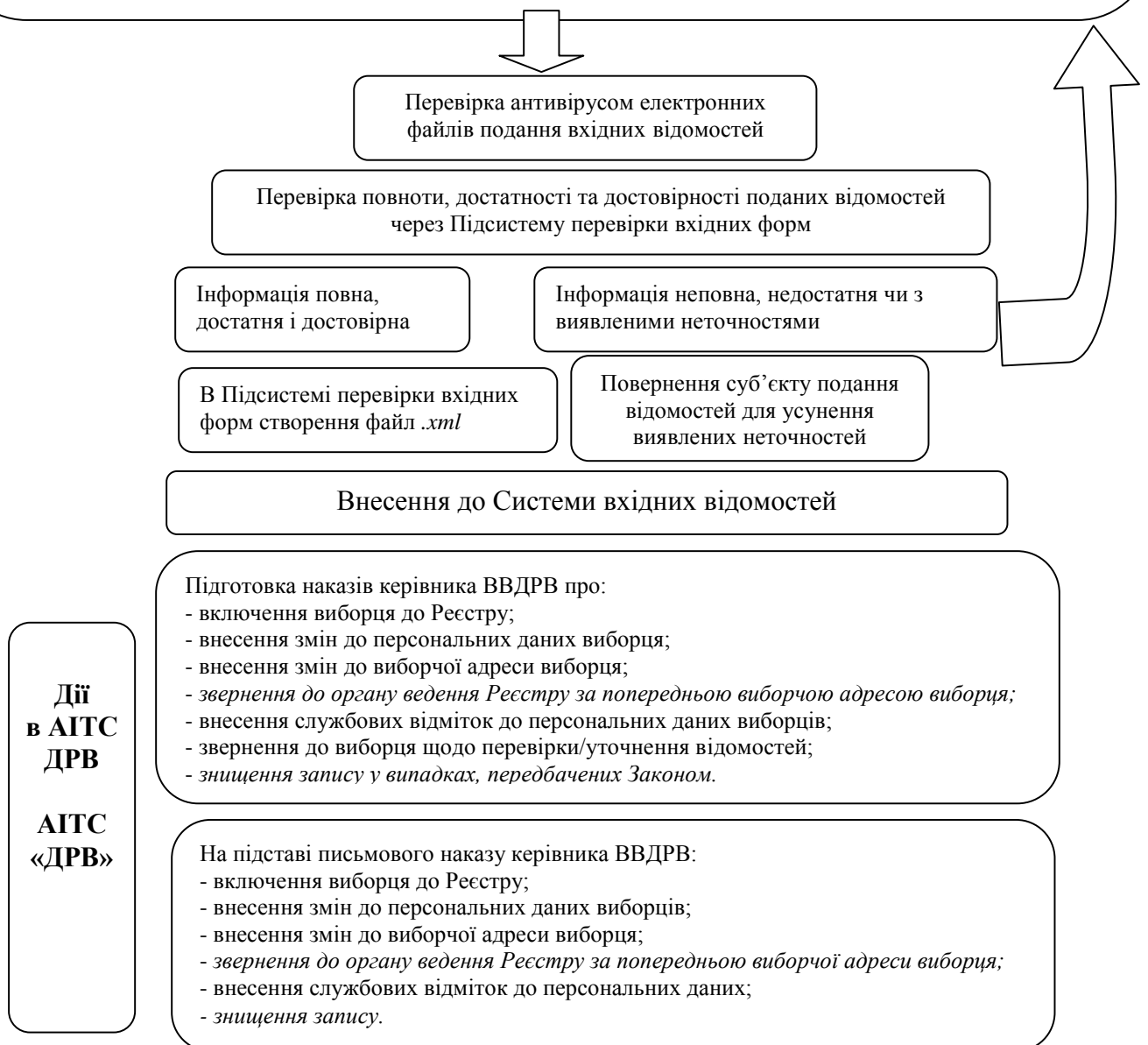
Додаток В

Складові організаційно-правового механізму державного регулювання
виборчого процесу

Додаток Г
Схема періодичного поновлення персональних даних Реєстру*

ПЕРІОДИЧНЕ ПОНОВЛЕННЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ РЕЄСТРУ
стаття 22 Закону України “Про Державний реєстр виборців”

керівник відповідного районного (міського, районного у місті) органу Міністерства внутрішніх справ України;
керівник відділу державної реєстрації актів цивільного стану Міністерства юстиції України;
командир військової частини (формування), дислокованої в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
районний (районний у місті, міський, міськрайонний) суд;
керівник установи виконання покарань;
керівник спеціалізованого закладу, який відповідно до закону здійснює облік бездомних громадян;
керівник закордонної дипломатичної установи України;
Міністерство оборони України;
керівник відповідного районного (районного у місті, міського) органу охорони здоров'я, установи соціального захисту, сільський, селищний, міський голова.
Подає до ВВДРВ відомості згідно із ч.3-8 статті 22 на паперовому носії та електронному файлі ч.10-11 ст.22



* відкоригована автором

Додаток Д

Структура процесу створення та ведення Державного реєстру виборців*



* узагальнено автором

Додаток Е

Склад ДВК на чергових виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, та сільських, селищних, міських голів
31 жовтня 2010 року, за ознакою освіти*

Номер ДВК	Загальна кількість членів ДВК	Загальна середня освіта	Середньо-спеціальна освіта	Вища освіта
0001	18	5	5	8
0002	18	1	2	15
0003	18	7	6	5
0004	18	3	6	9
0005	19	6	2	10
0006	18	4	2	12
0007	18	2	5	11
0008	18	2	8	8
0009	18	2	2	14
0010	18	3	7	8
0011	18	2	12	4
0012	18	3	8	7
0013	18	5	3	10
0014	18	0	3	15
0015	18	5	4	9
0016	18	5	3	10
0017	18	4	7	7
0018	18	4	3	11
0019	18	0	1	17
0020	18	2	8	8
0021	19	2	12	5
0022	18	2	2	14
0023	19	4	1	14
0024	19	3	3	13
0025	18	0	6	12
0026	18	1	7	10
0027	18	2	6	10
0028	18	2	5	11
0029	18	5	3	10
0030	18	2	3	13
0031	18	5	2	11
0032	18	1	6	11
0033	18	3	4	11
0034	18	3	2	13
0035	18	2	0	16
0036	18	1	4	13
0037	18	2	6	10
0038	14	1	9	4
0039	14	2	5	7
0040	21	4	10	7
0041	18	1	8	9
Усього	737	113	201	422

* досліджено автором

Додаток Ж
План дослідження активності виборців

1. Методологія дослідження

1.1 Мета, завдання, предмет та об'єкт дослідження

Метою дослідження є розробка рекомендацій щодо запровадження освітньої програми підвищення електоральної поінформованості про загальнодержавні та місцеві вибори.

Виходячи із загальної мети дослідження, передбачається вирішити такі завдання:

- аналіз участі в загальнодержавних або місцевих виборах осіб, за віковою ознакою (від 18 років);
- оцінка респондентами ступеню власної активності стосовно участі у загальнодержавних або місцевих виборах;
- надання практичних пропозицій щодо заходів освітнього характеру.

Об'єктом дослідження є активність виборців щодо взяття участі у виборах.

Предметом дослідження є мешканці м.Євпаторії віком від 18 років.

Територією проведення дослідження є м. Євпаторія Автономної Республіки Крим.

1.2 Опис інструментарію дослідження

1.2.1 Визначення досліджуваної сукупності.

У нашому дослідженні генеральною сукупністю є всі мешканці м. Євпаторії, що є громадянами України та мають право брати участь у виборах (є виборцями). Так як досліджувана сукупність занадто чисельна, то ми вивчатимемо вибіркочну сукупність. Одиниця відбору у нашому дослідженні – це виборець. Оскільки наше дослідження не має додаткового фінансування та значних людських ресурсів, то ми скористаємося методом опитування гніздової вибірки, яка буде складатись з 500 виборців: 250 чоловічої статі та 250 жіночої. До складу м. Євпаторія входять смт Заозерне, смт Новоозерний, смт Мирний. Маємо 4 населених пункти – усього 4 «гнізда». Тобто у кожному населеному

пункті буде опитано $500 : 4 = 125$ осіб. Дві особи жіночої та дві особи чоловічої статі. Звісно, ми не маємо достатньо інформації про генеральну сукупність та про її однорідність, але ми можемо припустити, що генеральна сукупність є достатньо однорідною.

1.2.2 Методи збору первісної соціологічної інформації.

Для збору первісної соціологічної інформації використовується метод анкетного опитування. У нашому дослідженні цей метод є найбільш раціональним та легким у реалізації.

1.2.3 Інструментарій.

1. Анкета (на кожного виборця).
2. Інструкція щодо заповнення анкети.

Інструкція з заповнення анкети.

Шановний виборцю!

У цій анкеті Ви можете вибрати не більше, ніж один пункт.

Конфіденційність гарантована.

Дякуємо Вам за участь в опитуванні.

Вид анкети.

АНКЕТА Шановний виборцю!

Скажіть, будь ласка, як Ви звичайно берете участь у загальнодержавних та місцевих виборах?

- завжди ходжу на вибори
- намагаюсь ходити на вибори
- важко відповісти
- іноді ходжу на вибори, іноді ні
- ніколи не ходжу на вибори

Дякуємо Вам за участь в опитуванні.

2. Організація дослідження

2.1 Анкетне опитування

Основні етапи дослідження:

- підготовчий етап (формування завдання; складання методології дослідження; формування вибірки, підготовка інструментарію; проведення пілотного дослідження);
- етап польового дослідження (заповнено 500 анкет);
- етап аналізу результатів дослідження (проаналізовано результати дослідження, підготовлено рекомендації за результатами дослідження)

3. Представлення результатів дослідження

3.1 Опитування виборців

Під час проведення анкетування було опитано 500 громадян України, які мешкають в адміністративно-територіальній одиниці м. Євпаторія, з них 250 жінок та 250 чоловіків.

Аналіз анкет наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

Варіант відповіді	18-24 років	25-34 років	35-44 років	45-59 років	60 років та більше	Підсумок
завжди ходжу на вибори	5	7	11	15	22	60
намагаюсь ходити на вибори	14	21	19	35	46	135
важко відповісти	17	8	13	10	7	55
іноді ходжу на вибори, іноді ні	46	51	48	36	22	203
ніколи не ходжу на вибори	18	13	9	4	3	47