

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2020.28.15>

«ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС» ЯК КАТЕГОРІЯ ПОЛІТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

Валерій Бортніков

*Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки,
кафедра політології та державного управління
пр-т Волі, 13, 43025, м. Луцьк, Волинська область, Україна*

Метою статті є теоретико-методологічний аналіз поняття «виборчий процес», розкриття його змісту в соціологічному, політологічному й прикладному значеннях у контексті положень Виборчого кодексу України. Показано, що виборчий процес є різновидом спрямованих процесів, складовою частиною політичного процесу загалом, що відбувається в кожній країні. Виходячи з базових принципів системного підходу, за яким будь-який елемент системи або ж її підсистема може бути представлена як система, виборчий процес можна розглядати як своєрідну міні-політичну систему, якій притаманні специфічні риси й закономірності існування політичних систем загалом, у тому числі й така, як процесуальність. Відповідно, його зміст і спрямованість залежать від характеру і природи політичної системи. Чим демократичніше політична система, тим вірогідніше, що виборчий процес буде здійснено відповідно до демократичних норм і правил, закріплених у законодавстві. З погляду внутрішнього змісту виборчий процес уособлює технологію отримання влади, репрезентуючі сукупність відносно самостійних дій суб'єктів, структур та інститутів держави та громадянського суспільства, спрямованих на досягнення кінцевої мети – формування представницьких органів публічної влади.

Важливість питання регламентації процесу виборів народних депутатів України засвідчує зміст Виборчого кодексу України, де його третій розділ присвячено характеристиці виборчого процесу загалом. Уперше вітчизняний нормативно-правовий акт демонструє таку широку узагальнену характеристику поняття «виборчий процес». У Кодексі дається його визначення, основні засади перебігу, перелік суб'єктів виборчого процесу, засади його публічності й відкритості, організація роботи органів державної влади під час виборчого процесу тощо. Показано характер унормування поняття «виборчий процес» у таких документах Ради Європи: «Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів», «Кодекс належної практики у виборчих справах», «Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі».

Ключові слова: вибори, виборчий процес, політичний процес, демократія, Рада Європи, Венеціанська комісія, Виборчий кодекс України.

Проблема процесуальності виборів, з погляду їх суб'єктності, тривалості, змісту етапів, точного визначення строків початку і закінчення тощо, має не лише теоретичне, а й практично-політичне значення. Як зазначено в матеріалах Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), вибори – «це більше, ніж просто технічне питання. Виборчі процеси є частиною угоди між громадянами та урядом, який їх представляє. Вибори показують, як уряд через широку номенклатуру інституцій та процесів ставиться до громадян та наскільки поважає їх» [1, с. 290].

Важливість питання регламентації процесу виборів народних депутатів України засвідчує зміст Виборчого кодексу України, де його третій розділ (ст. 20–24) присвячено характеристиці виборчого процесу загалом. Уперше вітчизняний нормативно-правовий акт демонструє таку широку узагальнену характеристику поняття «виборчий процес». У кодексі дається його визначення, основні засади перебігу, перелік суб'єктів виборчого

процесу, засади його публічності й відкритості, організація роботи органів державної влади під час виборчого процесу тощо.

Українськими ученими накопичено значний теоретичний і практично-політичний досвід концептуалізації процесів електоральної участі, який міститься в працях І. Бекешкіної, О. Вишняка, А. Колодій, І. Поліщука, А. Романюка, Н. Ротар, В. Хмелька, Ю. Шведа, Є. Юрійчук та інших. Вагомий внесок у розробку правового регулювання електорального процесу, його вдосконалення відповідно до європейських стандартів виборів зробили такі науковці й практики, як Я. Давидович, Ю. Ключковський, М. Мельник, Є. Перегуда, В. Погорілко, М. Рябець, М. Ставнійчук, В. Шаповал, Ю. Шемшученко й інші.

Метою статті є теоретико-методологічний аналіз поняття «виборчий процес», розкриття його змісту в соціологічному, політологічному й прикладному значеннях у контексті положень Виборчого кодексу України.

Виборчий процес є органічною складовою частиною політичного процесу, що є універсальною категорією політологічного дискурсу, яка «відображає мінливість політики, характеризує динамічний зміст політичної практики, розкриває взаємодію політичних інститутів і політичних суб'єктів, що виконують певні функції та ролі» [2, с. 16–17]. Будь-який із політичних процесів має внутрішній ритм, тобто циклічність, повторюваність основних стадій взаємодії своїх суб'єктів, структур та інститутів. Так, вибори до представницьких органів влади відбуваються відповідно до електоральних циклів, зумовлених законодавством і вимогами політичного розвитку країни, природа яких зазвичай має ендогенний характер.

Електоральні циклічні політичні процеси, за визначенням Н. Ротар, є «впорядкованою послідовністю дій та взаємодій політичних акторів, що відбуваються у логічній динамічній черговості та пов'язані з реалізацією владних інтересів, створенням та відтворенням політичних інститутів, здійсненням публічної політики» [3, с. 10]. Характеристику електоральних циклічних політичних процесів дослідниця доповнює виокремленням у них трьох «відносно самостійних та незалежних» етапів:

– передвиборчий – етап цілеспрямованої підготовки до виборів, під час якого основні актори електорального процесу визначають стратегію і тактику передвиборчої боротьби, працюють з електоратом, а останній використовує специфічні форми політичної участі, що передують електоральному вибору;

– етап виборів – час активних дій основних суб'єктів виборчого процесу, які вступають у відносини електорального змагання за голоси виборців. Водночас виборці отримують можливість вжити низку специфічних форм, пов'язаних з передвиборчою активністю, які підкреслюють їх політичну суб'єктність;

– поствиборчий – етап відкритого загальнонаціонального політичного дискурсу, що розуміється істеблішментом як пасивна підготовка до виборів, тому громадяни визначаються ним переважно як ресурс у досягненні тих чи інших політичних цілей. Загалом загальнонаціональний дискурс міжвиборчого періоду, характер його ведення, масштаби, механізми залучення громадян до нього залежать від перебігу передвиборчого та виборчого етапів електорального циклу [Там само].

Такий підхід дає змогу розглядати виборчий процес як складову частину або «ланцюжок» низки виборчих процесів, які уособлюють циклічний електоральний процес загалом, що відбувається в масштабах динамічного розвитку політичної системи країни. Водночас подібний метод аналізу не є продуктивним з точки зору практично-політичного дослідження (оцінки) конкретних виборів – президентських, парламентських або місцевих, що відбуваються в кожній країні через певні проміжки часу.

У категоріях аналізу різновидів соціальних процесів виборчий процес слід віднести до спрямованих процесів. Останні вирізняються, по-перше, тим, що жодна фаза такого процесу не співпадає з іншою, не може бути їй ідентичною (тобто процес є незворотним), по-друге, тим, що кожна наступна за часом фаза наближає стан системи до певного обраного зразка – бажаного, прогнозованого або, навпаки, негативного (тобто відповідно обраній меті, стандарту цього напрямку – до прекрасного ідеалу або, навпаки, неминучого фатального кінця) [4, с. 457].

Процес виборів є складовою частиною масштабного політичного процесу, що відбувається в кожній країні. Відповідно, його зміст і спрямованість залежать від характеру і природи політичної системи. Чим демократичніше політична система, тим вірогідніше, що виборчий процес буде здійснено відповідно до демократичних норм і правил, закріплених у власному законодавстві. З погляду внутрішнього змісту виборчий процес уособлює технологію отримання влади, репрезентуючі сукупність відносно самостійних дій суб'єктів, структур й інститутів держави та громадянського суспільства, спрямованих на досягнення кінцевої мети – формування представницьких органів публічної влади.

Виходячи з базових принципів системного підходу, за яким будь-який елемент системи або ж її підсистема може бути представлена як система, виборчий процес можна розглядати як своєрідну міні-політичну систему, якій притаманні специфічні риси й закономірності існування політичних систем загалом, у тому числі й така, як процесуальність. З огляду на системне трактування сутності політичної системи Д. Істона сучасні вітчизняні дослідники (М. Польовий) доходять висновку, що політичний процес значною мірою є «динамічною підсистемою політичної системи», яка проходить певні етапи (фази) або стадії [5, с. 9]. Фактично політичний процес є способом і формою існування політичних систем.

Одним із найпоширеніших підходів до визначення стадій політичного процесу є той, що розглядає їх як послідовну, логічно зумовлену сукупність дій, що відбуваються в процесі формування та взаємодії елементів політичної системи. Відповідно до чого політичний процес структурується як сукупність таких етапів / стадій: а) конституювання політичної системи; б) відтворення основних ознак та елементів політичної системи; в) розробка, прийняття і виконання політико-управлінських рішень; г) контроль за функціонуванням і напрямками розвитку політичної системи [6, с. 42].

За аналогією перебігу етапів політичного процесу загалом і з урахуванням того, що виборчий процес є його органічною складовою частиною, пропонується виокремити такі етапи електорального процесу: 1) унормування або конституювання; 2) інституалізація; 3) реалізація; 4) контроль. *Унормування* електорального процесу передбачає обрання виборчої системи, чіткого визначення суб'єктів виборчого процесу, закріплення у вітчизняному законодавстві відповідних норм, правил і процедур виборів. *Інституалізація* розуміється як процес створення організаційно-комунікаційної і логістичної структури, матеріально-технічного й інформаційного забезпечення тощо для повноцінної реалізації прав громадян на вільне волевиявлення. *Реалізація* здійснюється шляхом забезпечення широкого комплексу заходів і процедур з організації та забезпечення волевиявлення громадян та визначення його результатів. *Контроль* – організація контролю за ходом виборів, підрахунком голосів, а також належним виконанням інших процедур, на предмет їх відповідності процесуальним нормам виборчого законодавства. Функцію контролю через інститут спостерігачів мають здійснювати і державні органи, і громадські організації та партії, і міжнародні спеціалізовані органи, організації та установи.

Процесуальний характер і зміст виборчих етапів є предметом уваги експертного середовища, що знайшло відображення у багатьох документах Ради Європи, які своєю

чергою є важливими з погляду методології дослідження й оцінки виборів і виборчих систем. Особливий інтерес тут викликає «Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів». Фактично це є рекомендація Венеціанської комісії про порядок оцінки виборів: щоб «застосування детально розроблених критеріїв оцінки виборів, викладених у Підручнику ОБСЄ / БДПЛ зі спостереження за виборами, здійснювалися у чіткій перспективі» [1, с. 287].

Зокрема, у доповіді зазначено, що вибори не є разовим актом, а тривалим процесом, який складається з декількох етапів, кожен з яких необхідно аналізувати окремо, щоб оцінити вибори загалом. Так, *перший етап* включає аналіз виборчої системи, законодавство про політичні партії, фінансування кампанії та партій тощо. Наголошено на тому, що «задовго до дня голосування цей процес розпочинається з розробки виборчого законодавства» [Там само]. У цьому контексті набуває важливого значення положення іншого документу Венеціанської комісії – «Кодексу належної практики у виборчих справах» (2002), де йдеться про те, що «основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менше ніж за рік перед виборами, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має вищий рівень, ніж звичайний закон» [7, с. 57]. *Другий етап* починається з дня призначення виборів. За звичайних обставин «проміжок часу між цим днем та днем голосування повинен бути достатнім для того, щоб усі зацікавлені політичні суб'єкти могли підготуватися до виборчих змагань». *Третій етап* розпочинається з початком передвиборної агітації. *Четвертий етап* – це день голосування та підрахунок голосів. *Останнім етапом* є оголошення результатів виборів та наступний після нього період оскарження цих результатів [1, с. 286–287].

Формально початок виборчого процесу оголошує Центральна виборча комісія у випадках та строки, встановлені Конституцією України та Виборчим кодексом. Фактично ж визначити початок виборчої кампанії доволі важко, оскільки кандидати і партії починають здійснювати дії, спрямовані на їх обрання, задовго до офіційного старту виборів.

Важливим кроком на шляху подальшого впорядкування виборчого процесу та вдосконалення інституту виборів загалом стало підписання Президентом України в грудні 2019 р. Виборчого кодексу, який визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, старост села, селища [8]. Прийняття кодексу знаменувало не лише початок нового етапу розвитку виборчого законодавства, а й фактично перехід на більш високий рівень функціонування інститутів демократії загалом. Ця подія засвідчила послідовність євроінтеграційного курсу України, оскільки в Європі існує тенденція об'єднувати усі основні аспекти виборчого законодавства в єдиному кодексі. В Україні ж до останнього часу існували різні закони, які окремо регулювали президентські, парламентські та місцеві вибори.

На зауваження міжнародних фахівців з виборчого права, з метою зменшення кількості зайвих положень, підвищення сумісності та публічного розуміння виборчого законодавства, кращим з технічної точки зору є зведення усіх законів в єдиний виборчий кодекс, що містив би і загальні аспекти будь-яких виборів, і – в окремих частинах закону – особливості різних виборів. Україні було рекомендовано прийняття єдиного виборчого кодексу, «...оскільки для громадян він полегшує розуміння, для політичних акторів – застосування, для виборчих комісій та судів – роботу з виборчими питаннями» [9, с. 144]. Вочевидь із прийняттям Виборчого кодексу Україна зробила крок щодо відповідності власного виборчого законодавства європейським стандартам.

У Виборчому кодексі дається визначення поняття «виборчий процес» як «здійснення суб'єктами (виборчого процесу) <...> процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та оприлюдненням їх результатів (ч. 1, ст. 20). Суб'єктом же виборчого процесу відповідних виборів є: 1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах; 2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів; 3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах; 4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом; 5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) – суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Кодексом (ч. 1, ст. 21).

У Кодексі чітко визначено час початку виборчого процесу чергових виборів народних депутатів, який офіційно розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування. Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу не пізніше як за дев'яносто один день до дня голосування (ч. 2, ст. 136).

Виборчий процес включає такі етапи:

- 1) висування та реєстрація кандидатів у депутати;
- 2) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;
- 3) проведення передвиборної агітації;
- 4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 6) голосування;
- 7) підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;

8) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій (ст. 137).

За Кодексом виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів (ч. 2 ст. 137). Новацією Кодексу можна вважати положення про те, що «повноваження окружних та дільничних виборчих комісій у випадках, передбачених цим Кодексом, можуть частково тривати поза строками виборчого процесу» (ч. 3 ст. 137).

Зміст електоральних етапів виборчого процесу, його початок і закінчення корелюють з правами виборців. За нормами Виборчого кодексу виборці мають такі права: 1) бути членами виборчих комісій, які організують підготовку та проведення відповідних виборів; 2) отримувати та поширювати інформацію, що стосується підготовки та проведення відповідних виборів; 3) брати участь у проведенні передвиборної агітації на відповідних виборах; 4) здійснювати спостереження за проведенням відповідних виборів; 5) оскаржувати порушення власних виборчих прав, інших власних особистих прав та законних інтересів, пов'язаних з участю у виборчому процесі (ст. 9).

Таким чином, з формально-юридичного погляду виборчий процес на парламентських виборах в Україні завершується через п'ятнадцять днів після офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів депутатів. Визначення такого терміну закінчення виборчого процесу виправдане, оскільки має місце й технічний бік справи, пов'язаний із необхідністю закінчення строку повноважень органів адміністрування виборів, фінансування апарату, членів виборчих комісій тощо.

Водночас процес електоральної легітимації політичної влади (з прив'язкою до певного електорального циклу) закінчується не разом із офіційним закінченням виборчого процесу, а із завершенням процедури легітимації обраних депутатів або глави держави. Такі висновки зумовлені метою виборів – формування законодавчого, представницького

органу влади або обрання глави держави. Якщо такий орган не сформовано (із виконанням усіх обов'язкових процедур легітимації), вважати електоральний процес, як процес електоральної легітимації політичної влади, закінченим не уявляється можливим. Яскравою ілюстрацією на підтвердження такої думки є епопея виборів Президента України 2004–2005 рр., де навіть мало місце офіційне оголошення результатів виборів на користь В. Януковича. Однак процедуру його легітимації не було завершено – він не склав присягу як новообраний глава держави у Верховній Раді України.

Отже, специфіка перебігу виборчого процесу у кожній окремо взятій країні залежить від національного законодавства, політичних традицій, типу політичного режиму, інституційної структури, а також ступеня зрілості громадянського суспільства, які істотно відрізняються в демократичних й недемократичних державах. Україна, як й інші демократичні країни, прагне дотримуватися цивілізованих демократичних норм і правил проведення виборів, які регламентовані у нормативно-правових актах ООН, Венеціанської комісії, Парламентської асамблеї, Комітету міністрів Ради Європи, ОБСЄ / БДПЛ тощо, де узагальнено демократичний доробок у галузі виборчого права.

Список використаної літератури

1. Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права*: матеріали Венеціанської комісії. Вид. 3-е, випр. і доповн. / за ред. Ю. Ключковського. В 2-х част. Ч. 1., Київ : Логос, 2016. С. 284–290.
2. Герасіна Л.М. Методологія і праксеологія досліджень політичних процесів. *Вісник національного університету «Юридична академія імені Ярослава Мудрого»*. 2017. № 2. С. 16–28. URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=...> (дата звернення: 22.03.2020).
3. Ротар Н. Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду : монографія. Чернівці : Рута, 2007. 472 с.
4. Штомпка П. Соціологія. Аналіз сучасного суспільства : пер. з польск. С. М. Червонной. Москва : Логос, 2005. 664 с.
5. Польовий М.А. Політичні процеси: теорія та практика моделювання : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 288 с.
6. Волинський А. Стадії політичного процесу. Політико-правові основи класифікації. *Політичний менеджмент*. 2004. № 1. С. 41–51.
7. Кодекс належної практики у виборчих справах. CDL-AD (2002) rev. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права*: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ, 2008. С. 50–81.
8. Виборчий кодекс України № 396-IX від 19 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4128> (дата звернення: 18.03.2019).
9. Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі. CDL-AD (2006) 018. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права*: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ, 2009. С. 142–197.

“ELECTION PROCESS” AS THE CATEGORY OF POLITICAL ANALYSIS OF PARLIAMENTARY ELECTIONS IN UKRAINE

Valerii Bortnikov

*Lesya Ukrainka Eastern-European National University,
Department of Political Science and Public Administration
Volya avenue, 13, 43025, Lutsk, Volyn region, Ukraine*

The purpose of the article is theoretical and methodological analysis of the concept of “electoral process”, disclosure of its content in sociological, political and applied meanings in the context of the provisions of the Election Code of Ukraine. It has been proved that the electoral process is the variety of directed processes, an integral part of the political process in general, that happens in each country. Proceeding from the basic principles of the systematic approach by which any element of the system or its subsystem can be represented as a system, the electoral process can be considered as a kind of mini-political system, which has specific features and regularities of the political systems existence in general, including such as procedurality. Accordingly, its content and direction depend on the principles and nature of the political system. The more democratic is the political system, the more likely it is that the electoral process will be conducted in accordance with the democratic rules and rules enshrined in the legislation. From the point of view of internal content, the electoral process embodies the technology to power, representing the totality of the independent actions of the subjects, structures and institutions of the state and civil society, aimed at achieving the ultimate goal – the formation of representative bodies of public authority.

The importance of the election process of the People’s Deputies of Ukraine regulating is evidenced by the content of the Election Code of Ukraine, where its third section is devoted to the characterization of the electoral process as a whole. For the first time, the domestic regulatory act demonstrates such a broad generalized characteristic of the “electoral process” concept. The Code defines its definition, the basic principles of the course, the list of subjects of the electoral process, the principles of its publicity and openness, the organization of the work of public authorities during the electoral process, etc. The nature of standardizing of the “electoral process” concept in the following Council of Europe documents: “Report on Timeframe and a List of Political Criteria For the Assessment of Elections”, “Code of the Relevant Practices in Electoral Matters”, “Report on Electoral Law and Election Administration in Europe” has been proved.

Key words: elections, electoral process, political process, democracy, Council of Europe, Venice Commission, Electoral Code of Ukraine.