

ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция Украины принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины.-1996.-№30.-Ст.50.
2. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 г. // Ведомости Верховной Рады Украины.-1991.-№41.-Ст.11.
3. Международное право: Под. ред. Бирюкова П.Н.- Учебное пособие 2-е изд. перераб. и доп.-М.: Юрист. 1999.-327 с.
4. Винник О.М. Инвестиционное право.- К.: Правовое единство, 2009.-337 с.
5. Мороз Н.О. Формы и направления международного сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий / Н.О.Мороз // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского.-2011.- Том 24 (63) №1.-с.317.
6. Сушко С.А. Международно-правовые аспекты и перспективы использования и развития Приднубья / С.А.Сушко // Митна справа.-2011.-№3 (75).-С.148-157.
7. Черкес М.Е. Международное право.-Х: Изд-во «Одиссей».2006.-С.287-294.

УДК 342.84 (477)

М.В. Афанасьєва, к.ю.н., доцент кафедри конституційного права, докторант НУ «ОЮА»

ТЕНДЕНЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Визначення пріоритетних напрямків регламентації виборчої сфери є передумовою її успішного реформування. У статті проаналізовані тенденції законодавчого регулювання стадійної та суб'єктної складової виборчого процесу, використання інноваційних засобів проведення передвиборної агітації, конституційна природа голосування «Проти всіх» та наслідки його відміни. Проведений аналіз тенденцій реформування виборчого законодавства свідчить про високу динамічність змін виборчого законодавства в Україні, яка здебільшого обумовлена несталою політичною системою та конкуруючими інтересами законодавців, які одночасно є зацікавленими політичними акторами майбутніх виборчих перегонів.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборче законодавство, передвиборна агітація, голосування «Проти всіх».

Определение приоритетных направлений регламентации избирательной сферы является предпосылкой ее успешного реформирования. В статье проанализированы тенденции законодательного регулирования стадийной и субъектной составляющей избирательного процесса, использования инновационных средств проведения агитации, конституционная природа голосования «Против всех» и последствия его отмены. Проведенный анализ тенденций реформирования избирательного законодательства свидетельствует о высокой динамичности изменений избирательного законодательства в Украине, что, в основном, обусловлено неустановившейся политической системой и конкурирующими интересами законодателей, которые одновременно являются заинтересованными политическими акторами будущих избирательных гонок.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, избирательное законодательство, передвиборная агитация, голосование «Против всех».

Determination of priorities of the election regulations of the sphere is a prerequisite for its successful reform. This article analyzed the trends of the legislative regulation of phasic and subjective component of the electoral process, the use of innovative means of campaigning, as well as, constitutional nature of the voting "against all" and the consequences of its abolition. An analysis of tendencies of reforming of the electoral legislation testifies the high dynamism of changes in the electoral legislation in Ukraine that, basically, is caused by unsteady political system and competing interests of legislators which simultaneously are interested political actors of the future selective races.

Keywords: elections, election process, election legislation, campaigning, voting "Against all".

Актуальність наукового дослідження тенденцій розвитку виборчого законодавства обумовлена тим, що визначення пріоритетних напрямків регламентації виборчої сфери є передумовою її успішного реформування та модернізації, оскільки дає можливість спрогнозувати ймовірні наслідки та завчасно визначити ступінь ефективності передбачуваних змін. Перспектива проведення чергових виборів народних депутатів України як завжди активізує законотворчу діяльність напередодні виборів, що, в свою чергу, актуалізує проведення наукового аналізу трендів правової регламентації.

Аналіз останніх досліджень свідчить про постійний високий інтерес законодавців, науковців, юристів-практиків, політологів, соціологів до тематики виборів, зокрема мова йде про дослідження: О. Барабаша, В. Бебіка, Ю. Ключковського, М. Орзіха, М. Ставнічук, В. Фесенка, В. Шаловала та інших, які здебільшого стосуються таких традиційних питань виборчого права як вибір оптимальної виборчої системи, регламентація передвиборної агітації, підвищення професійного рівня членів виборчих комісій тощо.

Мета даної статті полягає у виокремленні та конституційно-правовому аналізі найбільш ймовірних напрямків вдосконалення виборчого процесу та його законодавчого забезпечення.

Основний матеріал. Вдосконалення правил проведення виборів в Україні включає як традиційні напрямки: визначення оптимальної моделі виборчої системи, вдосконалення законодавчої регламентації стадії передвиборної агітації тощо; так і нові, пов'язані зі зміною суб'єктного та стадійного складу виборчого процесу, законодавчої регламентації інноваційних засобів розповсюдження агітаційних матеріалів, оновленням процедури голосування, зокрема, виключенням з виборчих бюлетенів так званого рядка «Проти всіх» і т. ін.

Останнім часом виявляється тенденція скорочення стадійності виборчого процесу за рахунок виокремлення деяких стадій в самостійні види діяльності держави з організації та проведення виборів. Мова йде, зокрема, про виведення за часові межі виборчого процесу процедури складання списків виборців, що стало можливим завдяки доволі вдалому впровадженню Державного реєстру виборців, та ймовірного відокремлення процедури формування виборчих округів та дільниць, які мають існувати на постійній основі та формуватися Центральною виборчою комісією до початку виборчих перегонів у міжвиборчий період. Зазначена тенденція знайшла своє відображення у Законі України „Про вибори народних депутатів України”, проект якого розроблений Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України [1].

Порядок територіальної організації виборів, що існує на сьогодні, кожного разу під час виборчого процесу має ряд недоліків, які пов'язані з обмеженими строками утворення відповідних виборчих одиниць, внаслідок чого виборчі комісії не мають можливості уважно розглянути кожен випадок, що призводить до помилок при встановленні меж дільниць, коли виявляються пропущеними окремі будинки (не включені до жодної дільниці), тоді як інші включаються до складу двох і більше дільниць; до утворення виборчих дільниць з непридатними приміщеннями для голосування чи з кількістю виборців, яка значно перевищує встановлену законом верхню межу; до неутворення виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних закладах; до віднесення виборців до виборчої дільниці не за місцем проживання.

Варіантом вирішення зазначених складнощів може стати територіальна організація виборів на постійній основі, запропонована наприклад у проекті Закону України «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» (реєстраційний № 2630 від 11 червня 2008 р.) [2]. Законопроектом передбачається, що звичайні (для голосування за місцем проживання виборців), а також основна частина спеціальних (у стаціонарних лікувальних закладах, в установах кримінально-виконавчої системи) та закордонних (в офіційних представництвах України) виборчих дільниць будуть постійними. На думку авторів законопроекту (Ю. Б. Ключковський, С. П. Подгорний) такий підхід, по-перше, дозволить уважно і без поспіху підійти до підготовки пропозицій щодо мережі і меж виборчих дільниць, а також забезпечити ці дільниці

належними приміщеннями для голосування, по-друге, це дозволить заздалегідь віднести виборців до відповідних виборчих дільниць, що спрощує як складання списків виборців по дільницях (відповідно до відомостей Державного реєстру виборців), так і ознайомлення виборців із місцем свого голосування; по-третє, це дозволить зважено, без перекосів та проявів джеррімендерінгу сформувати мережу територіальних виборчих округів на основі достовірних статистичних відомостей про кількість виборців та виборчих дільниць на відповідній території.

Звертає на себе увагу *тенденція зміни суб'єктного складу виборчого процесу*, зокрема зарахунок виключення з числа суб'єктів виборчого процесу виборчих блоків політичних партій, а з іншого — за рахунок надання такого статусу офіційним спостерігачам від громадських організацій, до статутної діяльності яких належить питання виборчого процесу та спостереження за ним.

Щодо виключення з переліку суб'єктів виборчого процесу виборчих блоків політичних партій зазначимо, що таке законодавче обмеження формально не викликає зауважень ані щодо конституційності (тому що залишається право політичних партій як складових виборчих блоків приймати участь у виборчому процесі), ані щодо інтересів виборців (оскільки жоден виборчий блок політичних партій, якій пройшов до парламенту не зберігав свого складу до кінця відповідної парламентської каденції та переформовувався на кожні наступні вибори). Але стосовно виборів 2012 року зазначимо, що таке положення закону може бути розглянуте як спроба політичного впливу на результати виборів, оскільки фактично спрямоване проти певних політичних сил, відомих виборцям саме за назвами виборчих блоків, а також перешкоджає слабким по одинці опозиційним силам об'єднатися в конкурентній боротьбі проти партії влади.

Віднесення до суб'єктів виборчого процесу спостерігачів від громадських організацій обумовлено підвищенням ролі та місця під час виборів інституцій громадянського суспільства, зокрема громадського контролю за процесом голосування та підрахунку голосів, яке сприяє їх відкритості та чесності. Вважається за доцільне надати якомога ширші законодавчі можливості як національним, так і міжнародним спостерігачам, не обмежуючи їх лише днем виборів. Вони мають охоплювати період з реєстрації кандидатів до визначення остаточних результатів, при цьому предметом окремого спостереження має стати дотримання органами влади принципу безсторонності та принципу об'єктивності з боку ЗМІ. Необхідно також встановити процесуальні вимоги щодо розгляду виборчими комісіями та іншими уповноваженими органами порушень виборчого законодавства зафіксованих офіційними спостерігачами. Правовий статус офіційних спостерігачів як суб'єктів виборчого процесу потребує додаткових законодавчих гарантій їх діяльності зокрема встановлення вичерпного переліку підстав позбавлення офіційного спостерігача права бути присутнім на засіданнях виборчих комісій, права робити фотозйомку, аудіо- та відеозапис, отримувати копії підсумкових протоколів.

Одним з напрямків подальшого розвитку виборчого законодавства, ймовірно, стане *регламентація інноваційних засобів розповсюдження передвиборної агітації*. Традиційно передвиборна агітація здійснюється в трьох основних формах: публічні заходи, агітація через друковані матеріали й агітація в ЗМІ, що знаходить підтвердження в законодавчих актах, присвячених регулюванню виборчого процесу. Однак технологічний прогрес породжує нові інформаційні простори, що активно включають населення до нових інформаційних відносин. Інтернет, простір мобільного зв'язку інші інноваційні комунікації загального інформаційного обміну обумовили появу нових форм реалізації права на передвиборну агітацію, а разом з тим детермінували проблему адекватної реакції законодавця на виникнення інноваційної (нетрадиційної) передвиборної агітації.

Інтернет — сукупність телекомунікаційних мереж, об'єднаних єдиною технологією виробництва й поширення інформації, глобальний електронний засіб комунікації. Вільний доступ до Інтернету ООН проголосила базовим правом людини, а забезпечення такого доступу для всіх осіб — одним із пріоритетних напрямків діяльності будь-якої держави [3].

У вітчизняному законодавстві не спостерігається комплексного системного підходу до

регулювання відносин «Інтернет — вибори — агітація», очевидно виходячи з того, що суспільні відносини у виборчій сфері, пов'язані із глобальною мережею, з одного боку, недостатньо розвинені, щоб приділяти їм особливу нормативну увагу, з іншого — охоплюються дією законодавчих положень загального характеру. З такими доводами навряд чи можна погодитися, оскільки по-перше, поширеність і розвиненість відносин у сфері електронної агітації є лише справою часу, з урахуванням зростаючої з кожним днем чисельності Інтернет аудиторії; по-друге, застосування загальних положень виборчого законодавства до електронної агітації, звичайно ж, можливо, але з урахуванням специфічних особливостей останньої, таке регулювання може бути ефективним тільки лише в системній єдності з адресними нормами [4, 160-161].

Спеціального правового регулювання агітаційних відносин у сфері Інтернету вимагають питання: критеріїв віднесення матеріалів, розміщених в Інтернеті до передвиборної агітації; необхідності поширення вимог законів про вибори в частині вказівки вихідних даних друкованих і аудіовізуальних матеріалів на електронну інформацію; заборона на поширення комерційної реклами одночасно з агітаційними матеріалами; питання контролю з боку виборчих комісій за дотриманням правил і обмежень використання глобальної мережі та відповідальності за їхнє порушення і т. д.

Вектор законодавчої регламентації відносин «Інтернет — вибори — агітація» повинен бути спрямований на наступні відповідні орієнтири:

- агітаційні матеріали в мережі Інтернет повинні розміщатися й оплачуватися зареєстрованими кандидатами або політичними партіями на тих самих умовах, що й будь-який інший вид передвиборної агітації;

- за встановлену законом кількість днів до дня голосування має бути заборонене розміщення в Інтернеті результатів опитувань суспільної думки, прогнозів результатів виборів;

- в день голосування до моменту закінчення роботи виборчих дільниць має бути заборонена публікація (оприлюднення) даних про результати виборів, у тому числі шляхом розміщення таких даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах загального користування.

Відносини, що входять до складу інноваційної (нетрадиційної) передвиборної агітації не обмежуються використанням у передвиборних цілях глобальної мережі, більше того, представляється складним складання їхнього повного переліку. Кожна з форм передачі інформації, що дозволяє задіяти принципи масовості поширення, має свої відмінні риси й вимагає, якщо не окремого законодавчого регулювання, то, принаймні, їхнього врахування при формулюванні тих або інших нормативних положень. Стосовно законодавчого регулювання використання в агітаційних цілях мобільного простору зазначимо, що до переліку надаваних послуг за допомогою мобільного зв'язку входять, наприклад, організація розсилки повідомлень від кандидата, політичної партії, організація інтерактивного спілкування з виборцями, одержання від користувачів питань, коментарів, побажань. При цьому законодавчо має бути закріплено, що підписка на канал спілкування з кандидатом, політичною партією повинна бути правом абонента, а не неминучою дією. Таке право може бути реалізовано, наприклад, шляхом відправлення відповідного повідомлення мобільному операторові зі згодою на отримання інформації агітаційного характеру, тобто, по суті, виборець має право ухилитися від агітаційного впливу, розглядаючи його для себе як небажаний. Такий підхід дасть змогу мінімізувати мобільну спам-розсилку агітаційного матеріалу, яка за відсутності згоди виборця фактично є проявом зловживання правом на передвиборну агітацію.

Технологічний прогрес і суспільні відносини, що вибудовуються на його основі, у сфері передвиборної агітації завжди будуть певною мірою випереджати законодавче регулювання. У зв'язку з цим регулювання останньої повинне бути засноване не на принципі крайньої формалізації, а на поєднанні універсального та адресного впливу, що дозволить збалансувати протиріччя, викликані нормативним відставанням [4, 164].

Аналіз виборчого законодавства, дає підстави виокремити *тенденцію зміни процедури голосу-*

Вання в частині форми виборчого бюлетеню, зокрема Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. [1] передбачає виключення з бюлетеню рядку «Проти всіх».

Голосування «проти всіх» є специфічним елементом законодавства країн колишнього Радянського союзу, на міжнародно-правовому рівні воно зустрічається лише в частині першої статті 4 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності незалежних держав [5], якою встановлено, що дотримання принципу прямого виборчого права означає, що громадяни голосують на виборах відповідно за кандидата та (або) список кандидатів або проти кандидата, кандидатів та (або) списку кандидатів безпосередньо, або проти всіх кандидатів та (або) списків кандидатів.

Діючий у радянський період порядок голосування не передбачав наявність граfi «Проти всіх», хоча сама можливість проголосувати проти всіх включених до виборчого бюлетеня кандидатів існувала. Виборець при заповненні бюлетеня залишає в ньому прізвище того кандидата, за якого він голосує, викреслюючи прізвища інших. Отже, виборець мав у своєму розпорядженні можливість викреслити з виборчого бюлетеня прізвища всіх кандидатів і, таким чином, відмовити кожному з них (і всім разом) у довірі на представлення його громадянської позиції у сформованому органі [4, 167-168].

Голосування «проти всіх» являє собою самостійну юридичну форму вираження певної електоральної позиції, що дозволяє розглядати його в якості самостійного періодично повторюваного соціально-політичного явища, про що свідчить статистика Центральної виборчої комісії України з результатів голосувань за період 1998-2010 рр. [6]: по виборам народних депутатів України кількість виборців, які не підтримали кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій (блоків), від жодної партії (блоку) дорівнювала: 5,25% (чергові вибори 1998 р.), 2,45% (чергові вибори 2002 р.), 1,77% (чергові вибори 2006 р.), 2,73% (позачергові вибори 2007 р.); кількість голосів виборців, які не підтримали жодного кандидата в народні депутати в одномандатних виборчих округах склала: 7,16% (чергові вибори 1998 р.); 7,43% (чергові вибори 2002 р.); по виборам Президента України — 3,44% (чергові вибори 1999 р.), 2,34% (чергові вибори 2004 р.), 4,36% (чергові вибори 2010 р.). В абсолютних цифрах мова йде про кількість виборців від 900 тисяч до майже 2 мільйонів осіб.

Конституційні принципи демократії, народовладдя, свободи вибору представників в органи державної влади та місцевого самоврядування визначають, що народ як єдине джерело влади вправі за своїм вільним розсудом відмовляти в підтримці як деяким, так і всім кандидатам на виборні посади. Голосування «проти всіх», засноване на власному переконанні й бажанні відмовити в підтримці всім кандидатам (спискам кандидатів), означає в умовах вільних виборів не байдуже, а негативне відношення виборців до всіх зареєстрованих і внесених до виборчого бюлетеня по даному виборчому округу кандидатів. Зміст такого волевиявлення полягає в тому, що кандидата відмовляється в представництві народу у виборних органах публічної влади. Законодавче закріплення норми про голосування «проти всіх» — це відповідна реакція законодавця на бажання виборців під час голосування відмови в довірі кожному, а значить і всім висунутим кандидатам. Нормативне заперечення допустимості формулювання волі виборців зазначеним чином, ставить виборця з негативною громадською позицією в ситуацію вибору варіанта поведінки між неявною на виборчу дільницю та приведенням бюлетеня в стан недійсності. Ані перший, ані другий варіант електоральної поведінки не буде відображати щиру волю виборця, при цьому обидва варіанти об'єктивно розцінюються як прояв неповаги до порядку виборів і є свідченням нерозвиненості політико-правової культури, що навряд чи може бути сприйнято як позитивний фактор розвитку громадянського суспільства. Сам по собі інститут голосування «проти всіх» має право на існування, що, однак, не є тотожним долі рядка «Проти всіх» у виборчому бюлетені. При цьому не слід забувати, що завдання законодавця — забезпечити адекватне відбиття соціальної дійсності й запропонувати громадянам ефективну правову регламентацію

процесам реалізації їхнього вільного волевиявлення [4, 191].

Висновки. Проведений аналіз тенденцій реформування виборчого законодавства свідчить про високу динамічність змін виборчого законодавства в Україні, яка здебільшого обумовлена несталою політичною системою та конкуруючими інтересами законодавців, які одночасно є зацікавленими політичними акторами майбутніх виборчих перегонів. Ця стаття не претендує на повноту та вичерпність дослідження, але може служити основою у пошуку доктринальних та нормативно-правових рішень вдосконалення виборчого права, сприяти вирішенню завдань змістовного та формального реформування виборчого законодавства, спрямованого на підвищення рівня легальності та легітимності проведення виборів в Україні, рівня політико-правової культури суб'єктів (учасників) виборчого процесу, відкритості виборчих кампаній для міжнародної спільноти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про вибори народних депутатів України: проект Закону від 17 листопада 2011 р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41814
2. Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні: проект Закону України від 11 червня 2008 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32738
3. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue (16 May 2011) / United Nations General Assembly (A/HRC/17/27) Human Rights Council Seventeenth session Agenda item 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf
4. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. Бондарь, А. Джагарян. — М.: Формула права, 2005. — С. 160-161.
5. Про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних держав: Конвенція [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної ради України — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
6. Результати голосування по виборам народних депутатів України та Президента України за період 1998-2010 рр. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Центральної виборчої комісії України — Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

Л.В. Голяк, к.ю.н., доцент кафедри права
Львівського інституту МАУП

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ОМБУДСМАНІВ

У статті розглянуті визначення інституту регіональних спеціалізованих омбудсманів, чинники виникнення даного інституту, виявлені характерні ознаки даного інституту, які відрізняють його серед інших правозахисних інститутів, проведено класифікацію основних видів спеціалізованих омбудсманів.

Ключові слова: права людини, правозахисні органи, омбудсман, інститут спеціалізованого омбудсмана, класифікація спеціалізованого омбудсмана.

В статье рассматриваются понятие института специализированных омбудсманов, анализируются причины их возникновения, характерные черты, дается классификация основных видов специализированных омбудсманов.

Ключевые слова: права человека, омбудсман, институт специализированного омбудсмана, классификация специализированных омбудсманов.