

УДК 342.84 (477)

М. В. Афанасьєва

ІНЖЕНЕРНО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

В сучасних умовах, які характеризуються прискоренням темпів соціального розвитку, інтенсивність виникнення нових виборчих відносин значно зростає, у зв'язку з чим вони становляться ще більш складними та динамічними, що обумовлює складності їх пізнання та прогнозування.

Виборче законодавство напевно найбільш неоднозначна складова української правової системи. З одного боку, воно успішно піддається формалізації, а з іншого — його зміст є перманентно змінюваним, що не завжди обумовлено об'єктивною необхідністю вдосконалення. В ході розробки виборчих норм законодавець нібито проектує, конструює їх зміст під заздалегідь встановлені цілі, тобто застосовує до законодавства своєрідний інженерно-технологічний підхід як засіб для отримання завданих політико-правових результатів.

Законодавче проектування виборчого права широко обговорюється у публіцистиці та політичній практиці, однак у вітчизняній юридичній літературі воно не отримало комплексного наукового аналізу. Окремі аспекти організації та правового забезпечення виборчого процесу та виборчих кампаній досліджували: О. Барабаш, В. Бебик, В. Кампо, Ю. Ключковський, М. Орзіх, В. Полторак; М. Ставнічук, М. Савчин, С. Устименко та інші, але конституційно-правовій науці бракує системного дослідження інженерно-технологічного підходу до виборчих відносин. У світлі перспектив комплексного та системного вдосконалення нормативно-правового регулювання проведення виборів в Україні та кодифікації виборчого законодавства [1] питання технологізації виборчого процесу, безперечно, є актуальними.

Сплановане конституційно-правове регулювання політико-правових відносин, що спрямоване на досягнення завданого результату, не отримало в межах соціальних наук, у тому числі юриспруденції, ні єдиного пізнавального підходу, ні уніфікованого понятійного апарату. Аналізую-

чи зазначене політико-правове явище, науковці оперують здебільшого технічними за своїм походженням термінами, такими як: «технологія», «дизайн», «інженерія», що обумовлено, як уявляється, намаганням підкреслити раціональність, цілеспрямованість дій по проектуванню конституційного, зокрема, виборчого законодавства. Додаючи до технічних за походженням термінів визначальних епітетів: «виборча технологія», «інституціональний дизайн», «електоральний дизайн», «конституційна інженерія», «виборча (електоральна) інженерія», представники соціальних наук привносять новий сенс, значеннєвий відтінок та розширюють спектр їх застосування, але методологічні вимоги щодо наведеної проблеми обумовлюють необхідність формулювання єдиного наукового понятійного апарату.

Діяльність з розробки виборчого законодавства носить квазіінженерний характер, оскільки, як і в технічній сфері, визначає раціональну, науково обґрунтовану сукупність виборчих процедур, ефективний алгоритм дій з метою отримання певного соціально корисного, демократичного та легітимного політико-правового результату. Тому з усього різноманіття понять, що використовують соціальні науки, найбільш науково обґрунтованим та коректним стосовно конституційно-правової науки уявляється поняття «виборча інженерія».

У вузькому розумінні виборча інженерія визначається як законодавче проектування елементів виборчої системи та правил поведінки суб'єктів (учасників) виборчого процесу з метою досягнення завданого політико-правового результату. Виборча інженерія передбачає, що законодавець, опираючись на вже наявні знання тих або інших сторін та зв'язків навколишньої конституційно-правової дійсності, начебто заглядає у майбутнє, ідеально передбачає свої практичні дії, створює прогнози, програми, проекти майбутньої діяльності, що дозволяє сконструювати не тільки образ певної поведінки у конкретній ситуації, але і бажаний результат. Інакше кажучи, завдяки інженерно-технологічному підходу для законодавця відкривається можливість передбачення результату правового регулювання виборчих відносин.

Можливість передбачення, прогнозування політико-правового результату на виборах ґрунтується на випереджальному відображенні конституційно-правової дійсності. Завдяки існуванню діалектичного зв'язку між минулим, сьогоденням та майбутнім випереджальне відображення являє собою своєрідну екстраполяцію на майбутнє реальних можливостей та тенденцій. Будучи продуктом вольової діяльності людей, виборчі норми відтворюють не тільки безпосередньо дану дійсність, але і намічають ідеальну модель реально можливих майбутніх виборчих відносин. Конституційне право має властивість викликати, сприяти зародженню тих відносин, до яких законодавець свідомо прагне. Тільки випереджаючи суспільне буття, виборче право може здійснювати активний зворотний вплив на політико-правові процеси, бути засобом свідомого та планомірного регулювання.

Виборча інженерія як законодавче проектування виборів не тільки відображає тенденції розвитку виборчих відносин під кутом зору потреб правового регулювання, а здатна інтенсивно перетворювати дійсність, направляти розвиток відповідних суспільних відносин у заданому руслі. Але стати програмою перетворення виборчих відносин виборча інженерія може лише у тому випадку, якщо вона є відображенням реальних напрямків суспільного розвитку. Інакше кажучи, творчо-перетворювальна роль виборчої інженерії вимірюється адекватністю відображення нею соціальної дійсності, закономірностей та тенденцій її розвитку.

Зміст виборчого законодавства визначається не тільки соціальною та юридичною природою виборів, його складають також суб'єктивні моменти, що походять від правосвідомості законодавця. Якщо основу законодавчого проектування формують особистісні, вузькопартійні інтереси, виборча інженерія може бути використана як інструмент маніпулятивного впливу, як засіб несумлінної політичної конкуренції. Під впливом провладних політичних сил, з їх оціночно-зацікавленим відношенням до практичних результатів, можлива деформація цілей правового регулювання, у такому випадку інтереси політичних сил маскуються за допомогою правових форм.

Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. [2] (далі — Закон про місцеві вибори) та практика його застосування на останніх місцевих виборах надали приклади застосування виборчої інженерії, мотивом якої іноді була політична доцільність та суб'єктивна зацікавленість претендентів на виборні посади в отриманні певних преференцій у виборчому процесі.

Прийняття нового закону напередодні виборів, на жаль, стало нормою для української виборчої практики. Прийнятий за два місяця до початку виборчого процесу Закон про місцеві вибори не став виключенням. Перманентні законодавчі зміни, які не завжди викликані реальними соціальними перетвореннями, ведуть до неефективності правових норм, негативно позначаються на стані законності і можуть бути розглянуті як технологія несумлінної виборчої інженерії. Короткий підготовчий термін, безумовно, здійснює вплив на поведінку учасників виборчих перегонів та як наслідок на результат виборів, оскільки не забезпечує якісну організаційну підготовку виборчих кампаній, ставить суб'єктів виборчого процесу у нерівні умови. Кодекс належної практики у виборчих справах [3, с. 21] підкреслює, що стабільність виборчого закону є вирішальною умовою довіри до виборчого процесу, тому необхідно законодавчо передбачити часові обмеження, щодо внесення змін та доповнень у виборче законодавство напередодні виборів.

Питання зміни (збереження) виборчої системи є одним з основних для політичних партій, за яким незмінно ведеться полеміка, оскільки залежно від використання тієї чи іншої виборчої системи при тих самих суб'єктах виборчого процесу та навіть при тому самому результаті го-

лосування переможці виборів можуть бути різними. Цілком природно, що політичні сили, реально зваживши свої можливості в рамках кожної виборчої системи, зацікавлено відстоюють політично вигідний варіант проведення виборів. Тому однією з технологій законодавчого проектування місцевих виборів стала зміна виборчої системи. Впровадження пропорційно-мажоритарної виборчої системи на місцевих виборах 2010 року за декілька місяців до початку кампанії, безумовно, не дало можливості всім партіям запропонувати виборцю відомих на місцях кандидатів та успішно провести виборчу кампанію.

Ще одна дієва технологія виборчої інженерії, яка не потребує значної ревізії існуючого виборчого законодавства, — це зміна електорального розкладу [4] у відповідності до інтересів тієї чи іншої політичної партії або кандидата, зокрема маніпулювання термінами початку виборів. За наявності можливості визначити дату голосування політичні актори обирають той часовий проміжок, який буде більш політично результативним, беручи до уваги соціально-економічні фактори, тенденції формування переваг виборців, навіть пори року.

Під приводом неприйняття парламентом державного бюджету на 2010 рік та неможливості за його відсутності фінансування виборчого процесу чергові місцеві вибори, що відбулися, призначалися Верховною Радою України двічі: спочатку постановою від 20 жовтня 2009 року на 30 травня 2010 року [5], пізніше, після визнання 16 лютого 2010 року зазначеної постанови парламенту такою, що втратила чинність [6], на 31 жовтня 2010 року [7].

Визнання парламентом нечинною постанови про призначення місцевих виборів на 30 травня 2010 року є припиненням реалізації виборчих прав громадян та фактично способом ухвалення всупереч Конституції України рішення про відміну виборів, оскільки конституційні положення не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування. Перенесення строків проведення виборів до органів місцевого самоврядування чи їх відміна з підстав, не передбачених законом, суперечить ч. 1 ст. 38 Конституції України [8]. Строки проведення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян. Мова йде про призначення виборів у терміни, які дозволяють кандидатам, політичним партіям, іншим учасникам виборчого процесу проводити повноцінну виборчу кампанію. Вільні та справедливі (чесні) вибори згідно з міжнародними виборчими стандартами повинні проводитися періодично [9], що сприятиме забезпеченню стабільного демократичного розвитку держави. Періодичність повинна встановлюватися законом, як це зафіксовано у п. 7.1 Документа Копенгагенської наради Конференції по людському виміру ОБСЄ [10].

При розробці Закону про місцеві вибори під інженерно-технологічний підхід також підпали положення, щодо суб'єктного складу виборчого процесу. Закон передбачив у ролі суб'єкта права висування кандидатів

на виборні посади виключно республіканські в Автономній Республіці Крим, обласні, районні, міські, районні у містах організації політичних партій (далі — місцеві організації партій), тобто позбавив можливості брати участь у виборах в ролі окремого суб'єкта виборчого процесу виборчі блоки політичних партій. Таке законодавче обмеження формально не викликає зауважень щодо конституційності, але стосовно місцевих виборів 2010 року воно фактично було спрямоване проти певних політичних сил, відомих виборцям саме за назвами виборчих блоків, що вимагало від останніх додаткових агітаційних зусиль по розповсюдженню інформації про назви партій.

Крім того, початкова редакція Закону про місцеві вибори встановлювала додаткові обмеження щодо строку реєстрації місцевої організації партії, яка мала намір висунути кандидатів на виборні посади, — не пізніш як за 365 днів до дня виборів. Такі обмежувальні умови допуску місцевих організацій політичних партій до висування кандидатів спрямовані, з одного боку, на те, щоб перешкоджати участі у виборах випадкових, тимчасових об'єднань, які створюються амбіційними політиками з суто суб'єктивними цілями напередодні виборів та зникають після їхнього завершення, а з іншого — ці умови є проявом суб'єктивістського підходу з боку провладних сил щодо проектування складу суб'єктів виборчого процесу в особистісних інтересах. Як уявляється, зазначена умова носить дискримінаційний характер та, всупереч Конституції України, виступає як додаткова підстава для обмеження діяльності місцевих організацій політичних партій, а відносно останніх місцевих виборів прямо позбавляла деякі нові, але перспективні, з точки зору підтримки виборцями, політичні партії можливості взяти участь у виборах. Зазначене обмеження пасивного виборчого права не є необхідним у демократичному суспільстві і на думку Венеціанської комісії є недоліком українського виборчого законодавства, тому що обмежувальні вимоги до реєстрації кандидатів або партій можуть *de facto* завадити великій кількості виборців використати своє право балотуватися на виборах [3, с. 97, 99]. Тому позитивно слід відзначити, що за результатами політичного компромісу напередодні початку виборчого процесу зазначене положення було скасовано.

Закон про місцеві вибори надавав можливість впливати на суб'єктну складову виборчого процесу та як слід на результат виборів практично до дня голосування. Як спосіб проектування результатів місцевих виборів можна розглянути законодавчі положення щодо відмови в реєстрації, скасування реєстрації та відкликання місцевими організаціями політичних партій кандидатів на виборні посади, які надавали можливість політичного маніпулювання та провокували судові баталії.

Виборчі комісії відмовляли у реєстрації кандидатам на виборні посади з підстав невідповідного оформлення поданих місцевою організацією партії документів, що дозволено положеннями ст. ст. 40, 41, 42 Закону про місцеві вибори, нерідко зловживаючи наданим правом. Наприклад,

керуючись зазначеною нормою, виборча комісія у місті Бровари Київської області відмовляла в реєстрації через неправильний відмінок прізвища у заяві про згоду балотуватися кандидатом [11].

Підґрунтям для прийняття політично забарвлених рішень також стала норма ч. 3 ст. 45 Закону про місцеві вибори щодо скасування рішення про реєстрацію кандидата на виборну посаду не пізніше 22 годин дня, що передує дню голосування. Такий кінцевий строк фактично позбавляв кандидата права на ефективне судове оскарження зазначеного рішення, оскільки за час судового розгляду виборчі комісії вже проставлять у бюлетенях штамп «Вибув».

Також проявом маніпуляційної виборчої інженерії є законодавчо закріплене у ч. 1 та 2 ст. 45 Закону про місцеві вибори право місцевої організації партії у будь-який час після реєстрації кандидата на виборну посаду, але не пізніш як за п'ять днів (щодо кандидата у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі та кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови) чи за два дні (щодо окремого кандидата у багатомандатному виборчому окрузі) до дня виборів подати звернення до виборчої комісії про скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати відповідно до рішення цієї місцевої організації. При цьому законодавство не встановлює чіткі критерії, умови для відкликання кандидатів, залишаючи це на розсуд політичної партії. Слід підтримати позицію Венеціанської комісії щодо виключення самої можливості відкликання кандидатів політичними партіями задля уникнення тиску на них [3, с. 100–101].

Наведені приклади виборчої практики наочно демонструють, що виборча інженерія здатна інтенсивно перетворювати політико-правову дійсність, направити розвиток відповідних виборчих відносин у заданому руслі, може сприяти здійсненню одних суспільних відносин, запобіганню або гальмуванню розвитку інших. З точки зору конституційно-правової науки та практики застосування технологій виборчої інженерії вимагає суворої відповідності вимогам легальності та легітимності. В ідеалі виборча інженерія має стати синтезом раціонально-технологічної та гуманістичної складових, з неприпустимістю превалювання суб'єктивістських інтересів.

Л і т е р а т у р а

1. Про Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори: Указ Президента України від 2 листоп. 2010 р. // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 30. — Ст. 964.
2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 35–36. — Ст. 491.
3. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К.: ФАДА ЛТД, 2008. — 340 с.

4. Голосов Г. В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ [Електронний ресурс] / Г. В. Голосов, А. В. Лихтенштейн. — Режим доступу : <http://www.politnauka.org/library/parties/golosov.php>.
5. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році : Постанова Верховної Ради України від 20 жовт. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 49. — Ст. 751.
6. Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» : Постанова Верховної Ради України від 16 лют. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 18. — Ст. 145.
7. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році : Постанова Верховної Ради України від 1 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 37. — Ст. 502.
8. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 47. — Ст. 1594.
9. Загальна декларація прав людини, прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією 217А(III) від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103 ; Міжнародний пакт про цивільні та політичні права від 16 грудня 1966 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2002. — № 1.
10. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_082&c=1#Public.
11. У Броварах в реєстрації кандидатів відмовляли через не той відмінок? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.forumspaskiev.org.ua /databox/2010/11/18369.php>.

А н о т а ц і я

Афанасьєва М. В. Інженерно-технологічний підхід до законодавства про місцеві вибори. — Стаття.

Застосування до виборчих правовідносин інженерно-технологічного підходу підкреслює раціональний та цілеспрямований характер виборчого процесу. Стаття розкриває значення терміна «виборча інженерія» як законодавчого проектування виборів з метою досягнення завданого політико-правового результату. На прикладі законодавчого регулювання місцевих виборів розкривається використання виборчої інженерії як інструменту маніпулятивного впливу у вузькопартійних інтересах.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборча інженерія, інженерно-технологічний підхід.

А н н о т а ц и я

Афанасьєва М. В. Инженерно-технологический подход к законодательству о местных выборах. — Статья.

Применение к избирательным правоотношениям инженерно-технологического подхода подчеркивает рациональный и целенаправленный характер избирательного процесса. Статья раскрывает значение термина «избирательная инженерия» как законодательного проектирования выборов с целью достижения заданного политико-правового результата. На примере законодательного регулирования местных выборов раскрывается использо-

вание избирательной инженерии как инструмента манипуляционного влияния в узкопартийных интересах.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, избирательная инженерия, инженерно-технологический подход.

S u m m a r y

Afanasyeva M. V. Engineering-technological approach to the legislation on local elections. — Article.

Applying of engineering-technological approach to electoral legal relations underlines rational and purposeful character of election process. The term «electoral engineering» is defined as legislative designing of elections for achievement the political result in article. On an example of legislative regulation of local elections electoral engineering is shown as a tool of manipulation in interests of political parties.

Keywords: elections, electoral process, electoral engineering, engineering-technological approach.