

Володимир ВЕНГЕР

*доцент, кафедра загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»,
кандидат юридичних наук*

**ПРОТИДІЯ ЗЛОВЖИВАННЮ АДМІНІСТРАТИВНИМ РЕСУРСОМ
НА ВИБОРАХ: ВИКЛИКИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

Класичне розуміння адміністративного ресурсу на виборах передбачає таке їх визначення: «Адміністративними ресурсами» слід вважати людські, фінансові, матеріальні, натуральні й інші нематеріальні ресурси, які використовують під час виборів виборні особи та публічні службовці завдяки своєму контролю над персоналом публічного сектора, фінансами, призначеннями та доступом до публічних об'єктів. Сюди також належать ресурси у формі престижу чи публічної значущості, які походять від статусу виборних осіб чи публічних службовців і які можуть надати політичну підтримку або іншу форму підтримки» [1].

Попри це, в українських реаліях це поняття потребує більш широкого та комплексного розгляду. Тут потрібно детально розглядати не тільки повноваження та ресурси, що можуть бути протиправно використані під час виборчого процесу, але й враховувати ті ресурси, що можуть бути застосовані задовго до початку виборів, а також після їх завершення. З огляду на це, до «класичних» блоків щодо адміністрування виборів, фінансування політичної діяльності та обмежень щодо агітації варто додати новий додатковий дещо нестандартний блок – зловживання законодавчою владою.

У діяльності Верховної Ради України досить часто трапляються випадки, коли прийняття та/або неприйняття певного законодавчого регулювання безпосередньо впливає на можливості парламентських партій щодо спрощення їх участі у виборах. Загалом, такі активності можна назвати зловживанням парламентським/законодавчим ресурсом. Тут можна виокремити кілька блоків можливих порушень: часта зміна виборчого законодавства; вплив на якість законодавства; законодавча бездіяльність (самоусунення парламенту від регулювання на рівні закону певних питань); несвоєчасність прийняття рішень та зловживання і лобіювання партійних інтересів. Кожен з цих блоків є досить комплексним та не має детального юридичного аналізу в національній доктрині виборчого права.

Часта зміна виборчого законодавства. Навіть незначні зміни виборчих процедур та умов участі у виборах можуть суттєво впливати на хід виборчого процесу та рівність його учасників. Адже стабільність виборчого законодавства є запорукою чесних та вільних виборів. Разом з тим, заборона зміни виборчого законодавства менше ніж за рік до виборів вважається суттєвою гарантією для

реалізації принципів виборчого права [2]. Політичні партії, які залучені до парламентської роботи (мають своїх представників), перебувають у безумовно кращому становищі. Вони не тільки дізнаються про зміни до виборчого законодавства одразу після їх прийняття, але й мають можливість брати участь у їх підготовці. На практиці це спричиняє порушення принципу рівності суб'єктів виборчого процесу. Окрім зазначеного, часті зміни законодавства порушують принцип юридичної визначеності як елементу верховенства права. Відсутність правової певності та захисту довіри до стабільного законодавства суттєво обмежує дії та активності політичних партій, які дізнаються про прийняті зміни тільки у ході виборчого процесу після їх прийняття.

Вплив на якість законодавства. Тут слід звернути увагу на аспект навмисного неякісного регулювання відносин на рівні закону, коли помилку чи «недопрацювання» парламенту виправлятимуть органи адміністрування виборів, які формуються на партійній основі та все ж можуть в той чи інший спосіб відображати партійні пріоритети. На практиці такі помилки, колізії та прогалини у Виборчому кодексі України чи іншому законі виправляються Центральною виборчою комісією під час прийняття додаткових підзаконних нормативно-правових актів. А в окремих випадках – і через прийняття спеціальних роз'яснень щодо застосування положень виборчого законодавства.

Як приклад, для підготовки місцевих виборів 2020 року Центральна виборча комісія офіційно прийняла близько 20 роз'яснень порядку застосування виборчого законодавства. Досить часто такі роз'яснення та підзаконні нормативні акти спрямовані не тільки на деталізацію норм Виборчого кодексу України, а й передбачають їх розвиток. Наприклад, в Постанові ЦВК № 249 від 11 вересня 2020 року [3] було деталізовано положення статті 216 Виборчого кодексу України і визначено рівні місцевих рад, які не допускають одночасного балотування депутатів місцевих рад. Таким своїм рішенням ЦВК досить творчо застосувала положення Виборчого кодексу України та фактично встановила норму права, яка мала б мати силу закону.

Фактично тут ідеться про самоусунення парламенту від регулювання на рівні закону певних питань. Адже законодавча процедура та природа закону суттєво обмежують можливі зловживання згодом. Тоді як підзаконне регулювання в ЦВК чи навіть у процесі правозастосування норм іншими виборчими комісіями залишає «простір для маневру» і можливих зловживань.

Окремо слід звернути увагу на несвоечасність прийняття рішень. Навіть ті рішення парламенту, що приймаються з дотриманням вимог до їх форми та змісту, можуть прийматися надто пізно для їх належного врахування партіями та кандидатами, які беруть участь у виборах. Досить показовими тут можуть бути приклади: призначення місцевих виборів у 2020 році [4], а також зміна адміністративно-територіального устрою [5].

Також до нової цікавої для аналізу форми зловживання можна віднести і законодавчу бездіяльність парламенту. За загальним правилом, парламент має певну міру дискреції (свободу розсуду) для регулювання тих чи інших питань. Власне, це випливає з теорії парламентського суверенітету. Проте існують певні питання, щодо яких право парламенту прийняти закон має перетворюватися на його обов'язок. І невиконання цього обов'язку в ситуації, коли це допоможе певній політичній партії отримати на виборах більшу підтримку, має розцінюватися як нова та неординарна форма адміністративного ресурсу.

Як приклад, Виборчий кодекс України в чинній сьогодні редакції не містить жодного чіткого регулювання проведення передвиборної агітації в мережі «Інтернет» та соціальних мережах. Така агітація частково підпадає під загальні обмеження, визначені Кодексом до агітації загалом. Проте переважна більшість особливостей інтернету та сучасних цифрових технологій вимагають окремого законодавчого регулювання. Відсутність такого спеціального регулювання фактично нівелює вплив держави на цю сферу та виводить таку агітацію «в тінь».

Поза законодавчим регулюванням залишається питання використання банерної реклами, здійснення таргетування аудиторії під час розміщення та просування реклами, поширення агресивної реклами, розміщення прихованої політичної агітації, використання фейкових новин тощо. Звісно, здійснити повне та вичерпне регулювання цих питань зараз навряд чи можливо. Більше того, навіть далеко не в усіх країнах з розвиненими демократичними традиціями вже розроблено відповідні механізми регулювання. Проте український парламент навіть не здійснив спроби врегулювати ці моменти.

Так само у Виборчому кодексі України не додано належного регулювання прихованої реклами через непряму агітацію, що може міститися в соціальній рекламі, телевізійних шоу, серіалах, художніх або документальних фільмах.

Попри це, форми прямої та непрямої агітації, що активно використовувалися найбільшими парламентськими партіями, які спільно, безумовно, складають більшість в парламенті, чомусь не врегульовуються та знаходяться поза межами належного законодавчого впливу.

Щодо останнього елементу, то цей елемент зловживання законодавчими повноваженнями є, на жаль, найбільш поширеним та очевидним. Парламентські партії мають можливість під час прийняття законів врахувати власні потреби та сформувати законодавче поле для виборів, яке буде для них комфортним та забезпечить успіх на виборах. Звісно, такі зловживання є неприпустимими в демократичному суспільстві. На жаль, в українських реаліях таке трапляється досить часто. Переваги для тих чи інших політичних партій, закладені до тексту виборчого закону, інколи можна помітити дуже легко. Лише кілька прикладів законодавчої «підготовки» до місцевих виборів 2020 року (наприклад, таких як непрогнозоване коригування виборчої системи, зміна механізму формування складу

виборчих комісій чи встановлення розміру грошової застави та ін.) досить чітко демонструють роль парламентських політичних партій та їх інтереси на виборах.

Представлений тут короткий аналіз зловживання законодавчою владою на виборах потребує не тільки детального юридичного аналізу, але й належного реагування у відповідних ситуаціях органами нормозастосування, насамперед, судами. Ігнорування цієї форми зловживання адміністративним ресурсом негативно вплине на реалізацію принципів виборчого права та може спричинити в окремих випадках їх повне нівелювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (CDL-AD(2013)033) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e).
2. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)023rev2-cor-e). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).
3. Постанова Центральної Виборчої комісії «Про Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно висування кандидатів на місцевих виборах» № 249 від 11 вересня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0249359-20>.
4. Постанова Верховної Ради України «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році» 15 липня 2020 року № 795-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20>.
5. Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.