

8. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України. Юридичний вісник. 2013. № 4. С. 35-38.

9. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі місцевого самоврядування в містах України. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 61. С. 187-196.

10. Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 182 с.

11. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.

12. Чапля О.В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. №1. С. 82-85.

УДК 342.849.2: 342.511 (477+73).001.36

Коваленко Роман Олегович

к.ю.н., доцент кафедри конституційного права

Національного університету

«Одеська юридична академія»

ЗНАЧЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ НА ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА США

Конституційно-порівняльне дослідження передвиборної агітації на виборах президентів України та Сполучених Штатів Америки. На матеріалах досвіду США обґрунтовано недоцільність нормативного визначення поняття «передвиборна агітація» на виборах Президента України, яке або обмежує форми та види передвиборної агітації, або є змістовно неповним.

Ключові слова: передвиборна агітація, вибори президента, конституційне право, виборчий процес

Constitutional-comparative study of election campaigning in the presidential election of Ukraine and the United States of America. Based on the experience of the United States, the

inappropriateness of the normative definition of the term “election campaigning” in the election of the President of Ukraine is justified, which either limits the forms and types of election campaigning or is substantially incomplete.

Keywords: election campaigning, presidential election, constitutional law, electoral process

Порівняння політичної реклами в ході президентської кампанії у США та передвиборної агітації як стадії виборчого процесу на виборах Президента України є можливим тому, що, як справедливо зауважує М. І. Ставнійчук, «за формою здійснення вибори слід розглядати як установчий юридичний процес, який має ряд стадій» [21]. Слід погодитись з тим, що вибори є юридичним процесом, якому притаманна певна стабільність.

У літературі існують різні визначення виборчого процесу. Наприклад, О. Б. Ковальчук вважає, що «виборчий процес – це сукупність конституційно-процесуальних норм, регулюючих формування представницьких органів держави та інших виборних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, обрання посадових осіб держави» [10]. У цьому визначенні привертає увагу словосполучення «сукупність конституційно-процесуальних норм, регулюючих...». Як правило, саме так характеризують галузь або інститут права, але ніяк не процес.

О. В. Совгіря конкретизувала, що «поняття «виборчий процес» може вживатися у двох значеннях: «як певна діяльність та як система правових норм, що регулюють цю діяльність (виборче процесуальне право)» [20, с. 209], а О. Т. Волощук зазначила, що «під виборчим процесом як політико-правовою категорією прийнято розуміти врегульовану законами діяльність органів, груп виборців, політичних партій, загальнодержавних об'єднань з підготовки та проведення виборів до державних інститутів і муніципальних органів. Якщо розуміти виборчий процес у вузькому смислі, то дане явище включає в себе встановлені законом такі, що послідовно змінюють одна одну стадії» [7, с. 91].

Виявивши доцільність визначення виборчого процесу в широкому та вузькому розумінні, слід зазначити, що з точки зору цього дослідження передвиборна агітація розглядається як одна із стадій виборчого процесу з вузької точки зору.

Аналіз передвиборної агітації як стадії виборчого процесу з вузької точки зору на виборах глави держави в Україні та політичної реклами у США є важливим з огляду на значення виборчого процесу в державному житті.

Варто почати із загального – із значення конституційно-правових процедур у цілому, до яких належать вибори президента. О. П. Євсєєв з цього приводу сформулював: «Значення конституційно-правових процедур полягає в тому, що вони:

а) істотно зменшують ризик відхилення суб'єктів конституційного права, особливо посадових осіб при реалізації владних повноважень, від досягнення нормативно закріпленої мети конституційних правовідносин;

б) слугують гарантією від суб'єктивізму, знижуючи ступінь розсуду органів державної влади під час прийняття відповідних рішень;

в) створюють умови для здійснення належного контролю за процесом прийняття рішень і при необхідності дозволяють корегувати помилкові рішення, не чекаючи розвитку конкретної ситуації;

г) забезпечують однакове застосування державно-владних повноважень;

д) створюють гласну, відкриту модель реалізації конституційних правовідносин» [8, с. 19].

Кожна з рис, що її виявив дослідник, безпосередньо стосується виборчого процесу. Якщо ж розглядати значення виборчого процесу як такого, то привертає увагу існуюча певна підміна термінів. Вчені, маючи на увазі виборчий процес у вузькому розумінні, дуже часто пишуть про «вибори».

Мають місце й інші термінологічні неточності. З точки зору дослідження передвиборної агітації в рамках виборчого процесу, важливою слід визнати думку В. Р. Барського щодо того, що «у широкому сенсі термін «виборчий процес» поглинає

зміст терміна «виборча кампанія» як періоду зі дня офіційного опублікування рішення уповноваженого органу чи уповноваженої посадової особи про призначення виборів до дня надання виборчою комісією, що організовує вибори, звіту про витрачання коштів, виділених на процес виборів» [4, с. 309]. Річ у тім, що в літературі в контексті виборів Президента України найчастіше йдеться про «виборчий процес», у той час як у контексті виборів Президента США – про «виборчу кампанію». У літературі існують лише поодинокі згадки про «виборчу кампанію по виборах Президента України – вони, як правило, зустрічаються у працях осіб, які є або були практиками з питань виборчого права».

Порівняння всіх стадій виборчого процесу на виборах президентів України та США є можливим, але вельми ускладненим з огляду на те, що в Україні мають місце прямі вибори глави держави, а у США – непрямі. До того ж порівняння всіх без винятку стадій не має значного сенсу у зв'язку з тим, що в Україні вибори організуються та проводяться з урахуванням того, що різновидом республіканської форми правління обрано парламентсько-президентську республіку, а у США – президентську республіку. Обрання США президентської форми республіканського правління обумовлює, що Президент США в цілому відіграє значно більшу роль у державному житті та має більше повноважень, ніж Президент України. У зв'язку з тим, розглядаючи загальну характеристику виборів глави держави у США, доцільно завжди пам'ятати, що «публічні президентські вибори утворюють триваючу національну подію, залучають багато учасників та часто користуються більш значною увагою, ніж вибори депутатів. На таких виборах, як правило, багато інтересантів багато чим ризикують та багато витрачають – політичні ресурси, енергію, гроші, а впливові частини суспільства пов'язують з ними доленосні очікування» [3, с. 5]. Таким чином, передвиборній агітації як стадії виборчого процесу на виборах Президента України та передвиборній агітації як стадії виборчого процесу на виборах Президента США притаманна така ознака, як порівнюваність.

На різницю у виборчих процесах на виборах президентів України та США впливає не тільки той факт, що Україна є парламентсько-президентською республікою, а США – президентською республікою, а також заміщення поста глави держави в Україні шляхом прямих виборів, а у США – шляхом непрямих виборів. Важливою є і виборча система, обрана для виборів глави держави. Адже поняття «виборча система» розглядається не тільки у вузькому розумінні (порядок визначення переможця на виборах), але й у широкому розумінні, впливаючи на кожну із стадій виборчого процесу. Як вірно зазначила Г. П. Пономарьова, «питання визначення виду виборчої системи було ключовим і найважливішим на всіх етапах реформування виборчого законодавства. Від вирішення цього принципового для всіх політичних сил положення залежало правове регулювання всього виборчого процесу» [15].

І у США, і в Україні на президентських виборах використовується мажоритарна виборча система. Незважаючи на цілком справедливе міркування М. В. Варлена відносно того, що «мажоритарна система не сприяє розвитку багатопартійності в державі» [5, с. 59], використання пропорційної виборчої системи для заміщення посади глави держави є технічно неможливим.

Виходячи з особливостей інституту Президента в конституційному праві США, цілком зрозуміло, чому вибори Президента США є більш тривалими та складними за стадіями виборчого процесу в порівнянні з виборами Президента України. Це підвищує актуальність звернення до досвіду США, адже вивчення зарубіжного досвіду для національного конституційного права є важливим тому, що, як зазначив О. Нельга, «на відміну від країн західної демократії, Україна не має достатньо довгої безперервної традиції функціонування виборчого права» [14, с. 123].

Незважаючи на різні підходи до визначення поняття «передвиборна агітація» в Україні, жоден із дослідників не заперечує, що вона є стадією виборчого процесу. Передвиборна агітація справедливо вважається найбільш політизованою частиною виборчої кампанії [15, с. 14].

Передвиборна агітація відіграє найважливішу роль у тому, щоби на виборну посаду було обрано найбільш компетентного для виконання відповідних повноважень кандидата. При цьому кандидати на цю виборну посаду мають змагатись чесно, без застосування «брудних технологій» та отримання переваг іншими незаконними способами. О. В. Васильченко вважає, що «забезпечення справедливих виборів диктує необхідність надання рівних прав всім учасникам виборчого процесу: виборцям, кандидатам, членам виборчих комісій, спостерігачам тощо... для всіх кандидатів... встановлюються однакові строки висування і реєстрації та проведення передвиборної агітації тощо» [6, с. 54]. Отже, важливість передвиборної агітації для забезпечення справедливих виборів важко переоцінити.

Законодавство про вибори в Україні часто зазнає критики у зв'язку з відсутністю Виборчого кодексу, його характеризують як не гармонізоване. Так, Вищий адміністративний суд України зазначив: «Гармонізація виборчого законодавства залишається проблемою, що може бути належним чином розв'язання тільки за умови забезпечення стабільності у всіх пов'язаних законах про вибори» [2]. Слід відмітити, що законодавство про вибори Президента США має ще менший ступінь систематизації – у США відсутній єдиний акт, у якому було би узагальнено основні стадії виборчого процесу на виборах глави держави, немає окремого закону «Про вибори Президента США». У зв'язку з цим ці стадії можна виокремити лише на доктринальному рівні.

Характерною рисою виборів Президента США є те, що на них не поширюється принцип прямих виборів. Президента та віце-президента обирають вибірники, яких, у свою чергу, обирає населення шляхом прямих виборів.

І. А. Алебастрова зазначає, що до основних джерел виборчого права у США належать на федеральному рівні – Акт про федеральні виборчі кампанії 1971 р. з поправками, а також численні акти про виборче право та інші федеральні закони, наприклад Акт про громадянські права 1957 р. Але більша частина норм виборчого права, у т. ч. стосовно президентських виборів, традиційно міститься в законодавстві штатів,

наприклад у виборчих кодексах. Також частково норми виборчого права формуються і судовими прецедентами [1, с. 67].

Кандидати на посади президента і віце-президента можуть бути зареєстровані від політичних партій або бути безпартійними – так звані незалежні кандидати. У той час, коли проходило становлення порядку організації і проведення виборів Президента США, більшість кандидатів були безпартійними, це стосується Дж. Вашингтона, Дж. Адамса та ін. Однак з часу появи сучасного порядку організації і проведення виборів, орієнтованого на двопартійну систему в 1856 р., жодна виборча кампанія не відбувалася без кандидатів від Республіканської і Демократичної партій. Саме ці політичні партії є найбільш активними, коли йдеться про розміщення політичної реклами на виборах глави держави.

До політичної реклами активно вдаються як на загальнодержавному рівні (найяскравіша подія – дебати кандидатів у президенти), так і на рівні штатів (найбільш активно – перед праймеріз і кокусами, а також перед голосуванням за вибірників).

Кокуси поєднують у собі елемент передвиборної агітації з елементом вибору кандидата.

Праймеріз же – це типове голосування, яке передбачає лише волевиявлення виборця. Приходячи на праймеріз, виборець не бере участі в передвиборній агітації кандидата, він лише висловлює своє ставлення до цього кандидата, подаючи голос за нього або проти нього. Отже, «на первинних виборах, що тривають у штатах з лютого по червень кожного виборного року, фактично «передбачаються» кандидати на пост Президента США від кожної партії» [20, с. 363].

Підсумки праймеріз і кокусів дуже важливі для кожної політичної партії. Саме з їх урахуванням на номінаційних загальних зборах (у деяких джерелах інший переклад – «на загальнонаціональному партійному з'їзді») висувають одного кандидата на пост президента. За нього має бути подано понад 50 % голосів присутніх на з'їзді. Тільки після затвердження кандидата на пост президента він заявляє про те, хто буде

балотуватися на виборах разом з ним, тобто кандидата на пост віце-президента.

У голосуванні беруть участь усі, хто має право голосу. Активне виборче право мають громадяни США, які досягли 18 років, не обмежені у виборчих правах законодавством штату проживання. У перший вівторок після першого понеділка листопада кожного четвертого року проводиться голосування за вибірників. Всі вибірники в сукупності іменуються Колегією вибірників (electoral college). Голосування за вибірників ще називають «всенародним голосуванням», щоб не плутати його з волевиявленням самих вибірників, яке відбувається на 41-й день після дня всенародного голосування [20].

Коли вибірників обрано, вони можуть голосувати за кандидатів від будь-якої політичної партії, але, як правило, вибірники підтримують ту політичну силу, яка їх номінувала. Кандидатури вибірників включаються до єдиного партійного списку штату. Через те що двопартійна система у США найбільш яскраво виявляється саме при виборах глави держави, то в кожному з 50 штатів та в окрузі Колумбія конкурують щонайменше два списки – від Демократичної партії та від Республіканської партії.

Вибірники, відповідно до вимог Поправки XII, голосують окремо за Президента та окремо за віце-президента.

Підсумки голосування в Електоральному коледжі направляються до Голови Сенату, який на спільному засіданні обох палат Конгресу оголошує їх. Якщо жоден із кандидатів не набрав 270 електоральних голосів, то Президента та віце-президента обирають парламентським шляхом.

Поправка XII до Конституції США передбачає, що в такому разі з переліку тих осіб, за яких голосували як за Президента, обираються три, що мають найбільшу кількість голосів вибірників. Голосування за Президента відбувається в Палаті представників.

Існує і варіант обрання Президента, якщо голосування в Палаті представників було нерезультативним (Поправка XII).

Відповідно до Поправки XX до Конституції США, якщо до початку строку президентських повноважень Президента не

буде обрано, то цю посаду обіймає віце-президент на період до обрання глави держави. Також Конгрес може прийняти закон стосовно того, хто буде діяти як Президент, чи встановити порядок обрання того, кому належить діяти як Президент. Ця особа буде виконувати відповідні обов'язки до того, як Президент або віце-президент не будуть обрані. До цієї процедури поки що не звертались.

Щодо особливостей мажоритарної системи на виборах Президента у США, то Н. В. Мішина пов'язує їх з конституційною регламентацією виборів глави держави та зазначає, що інституціональна структура Конституції США обумовлює наявність саме двопартійної системи і що понад усе цьому сприяє існування у США президентської республіки (посада Президента одна, тому немає сенсу в коаліції) [12, с. 210].

Характеризуючи особливості мажоритарної виборчої системи, яка передбачає можливість проведення другого туру виборів, М. В. Савчин пише, що «наявність другого туру голосування свідчить про наявність елементів пропорційності. Виборці голосують зазвичай за двох кандидатів, що здатні набрати найбільшу кількість голосів у першому турі. У другому турі свою роль відіграє ефект «стратегічного голосування» виборців, а партії будують свою виборчу стратегію так, щоб координувати власну виборчу кампанію в різних виборчих округах з метою забезпечення перемоги своїх кандидатів. Така практика «обмінної гри» дає змогу визначити ті політичні сили, цілі та програми яких подібні, і в разі формування ними уряду не буде значних відмінностей при здійсненні урядового курсу» [19, с. 69]. Цю думку можна застосувати до деяких президентських виборів в Україні. Крім того, дослідники справедливо зазначають, що «комбінація мажоритарної системи абсолютної більшості та мажоритарної системи відносної більшості призводить до того, що вчені характеризують як важкість для пересічного виборця, так і високу можливість погрішності у виявленні волі виборців» [18, с. 235]. Підтвердження цьому знаходимо в електоральній практиці України.

Характеристика президентської кампанії у США наочно демонструє приклад виборчого процесу, коли передвиборна агітація не виступає як окрема його стадія.

Конституція США дуже стисло регламентує питання, пов'язані з виборами глави держави та віце-президента. Її нормами лише встановлюється виборча система, яка використовується, порядок обчислення днів голосування, порядок голосування, а також вимоги до кандидата на пост Президента і до кількості термінів, протягом яких він може обіймати посаду. Всі інші процедури та вимоги встановлюються іншими джерелами конституційного права, у т. ч. на рівні штатів.

Виявлено, що у США відсутня така стадія виборчого процесу, як передвиборна агітація. Передвиборною агітацією вважається політична реклама, до якої в період виборчого процесу Президента США за видами, строками, суб'єктами тощо застосовуються певні фінансові обмеження (у порівнянні з політичною рекламою за інших періодів часу).

На матеріалах досвіду США обґрунтовано недоцільність нормативного визначення поняття «передвиборна агітація» на виборах Президента України, яке або обмежує форми та види передвиборної агітації, або є змістовно неповним.

Література:

1. Алебастрова И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. – М. : Юриспруденция, 2001. – 160 с.

2. Аналіз стану законодавчої бази про вибори Президента України: напрямки та шляхи удосконалення згідно з рекомендаціями місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії). Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.vasu.gov.ua

3. Арановский К. В. Классификационное положение президентской республики как условие деятельности конституционного правосудия / К. В. Арановский // Журн. конституционного правосудия. – 2014. – № 4. – С. 1-9.

4. Барский В. Р. Конституционное процессуальное право / В. Р. Барский // Проблемы современной конституционалистики: учеб.

пособие / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. – К. : Юринком Интер 2012. – С. 292-323.

5. Варлен М. В. О достоинствах и недостатках избирательных систем / М. В. Варлен // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы : материалы секции конституционного и муниципального права V Междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения» : сб. докл. / отв. ред. В. И. Фадеев. – М. : Проспект, 2014. – С. 57-60.

6. Васильченко О. П. Рівність прав і свобод людини й громадянина в Україні незалежно від їх політичних переконань / О. П. Васильченко // Часопис Київ. ун-ту права. – 2014. – № 3. – С. 52-55.

7. Волощук О. Т. Державне (конституційне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / О. Т. Волощук, О. Д. Чепель. – Чернівці, 2014. – 320 с.

8. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / О. П. Євсєєв. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe

9. Князевич Р. П. Конституційно-правові засади виборів Президента України: проблеми теорії і практики [Електронний ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Р. П. Князевич. – О., 2002. – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>

10. Ковальчук О. Б. Выборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / О. Б. Ковальчук. – О., 2003. – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>

11. Конституційне право зарубіжних країн : у 2 т. / за ред. Н. В. Мишиної, В. О. Міхальова. – Дніпропетровськ : Середняк ТК, 2014. – Т. 2 : Особлива частина. – 336 с.

12. Мишина Н. В. Конституционное право Соединенных Штатов Америки / Н. В. Мишина // Мишина Н. В. Государственное право зарубежных стран : курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Курагин [и др.]. – К. : Юринком Интер, 2012. – С. 223-258.

13. Нельга А. Социология избирательного процесса: проблемы становления / А. Нельга // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2000. – № 2. – С. 121-132.

14. Пономарьова Г. П. Становлення парламентської виборчої системи в Україні (1991–2006 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. П. Пономарьова. – Х., 2010. – 20 с.

15. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

16. Про вибори Президента Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 450.

17. Рабінович П. М. Потребовий підхід – безальтернативний інструмент виявлення соціальної сутності права і держави / П. М. Рабінович // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2009. – Т. 8. – С. 45-53.

18. Савчин М. Політичні партії та виборчі системи: спроби конституційної інженерії у контексті сучасного конституціоналізму / М. Савчин // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 3. – С. 62-75.

19. Совгира О. В. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. / О. В. Совгира, Н. Г. Шукліна. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 544 с.

20. Шаповал В. «Соціалізація» як особливість сучасного конституційного регулювання / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 3. – С. 28-48.

УДК 342.5

Кошіль Наталія Михайлівна

к.ю.н., суддя Катеринопільського районного суду
Черкаської області

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ЕТАПУ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У процесі проведення кожної реформи виникають певні проблеми, здебільшого пов'язані з прогалинами у її програмних документах, - адже неможливо приділити однаково прискіпливу увагу усім аспектам, які піддають реформуванню. Не є виключенням і судова реформа. Найновішою подією чергового етапу судової реформи є набуття чинності Законом України від 16 жовтня 2019 року «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівськогорядування». Сформульовано,