УДК 342.8:324(477)

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Наталія БОГАШЕВА, *кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України*

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, *кандидат фізико-математичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія»*

Розглянуто ступінь імплементації міжнародних стандартів демократичних виборів, встановлених як зобов'язальними міжнародно-правовими актами, так і актами «м'якого права», у законодавство про вибори народних депутатів України. Показано, що виборче законодавство України не повною мірою узгоджене з цими стандартами. Ще більше проблем виникає у практиці застосування виборчого законодавства.

Ключові слова: *міжнародні стандарти демократичних виборів, вибори народних депутатів України, стабільність виборчого законодавства, принципи виборчого права, виборчі комісії, спостереження за виборами, система оскарження.*

Міжнародні стандарти демократичних виборів вже тривалий час привертають увагу дослідників (див., наприклад, [**1–3**]) не лише завдяки своєму змісту, але й цікавій і неоднозначній правовій природі. З одного боку, до них належать норми міжнародного права, які набувають форми загальних принципів, основоположних засад демократичних виборів; такі норми закріплені у багатосторонніх міжнародно-правових договорах, які є зобов'язальними для держав-учасниць після їх ратифікації. Інший рівень міжнародних виборчих стандартів представлений актами міжнародних організацій, які, проте, з точки зору міжнародного права не є зобов'язальними (тобто є рекомендаційними) або мають політичний характер, однак завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо них формується атмосфера «спонукання» до їх дотримання державами – учасницями цих організацій. Положення, встановлені такими актами, сьогодні прийнято відносити до так званого «м'якого права» (див., наприклад, [**4**, с.135]).

До першої із зазначених груп слід віднести міжнародні стандарти демократичних виборів, встановлені низкою міжнародних актів універсального характеру. Зокрема, це Загальна декларація прав людини 1948 р. [**5**]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [**6**]; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р. [**7**]; Конвенція про заборону всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. [**8**]. Серед міжнародно-правових актів, прийнятих на Європейському континенті, слід передусім вказати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [**9**], зокрема, Протокол № 1 до Конвенції. Зазначені основоположні акти ратифіковані Україною, у зв'язку з чим вони стали складовою національного законодавства нашої держави[1].

Зміст стандартів, встановлених цими актами, досить загальний. Так, стаття 21 Загальної декларації прав людини проголошує, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Стаття 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права встановлює право кожного громадянина: a) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; b) голосувати і бути

[1] Підбірку витягів із цих та деяких інших міжнародно-правових документів, що містять формулювання міжнародних виборчих стандартів, див. [**10**].

УДК 342.8:324(477)

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Наталія БОГАШЕВА, *кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України*

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, *кандидат фізико-математичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія»*

Розглянуто ступінь імплементації міжнародних стандартів демократичних виборів, встановлених як зобов'язальними міжнародно-правовими актами, так і актами «м'якого права», у законодавство про вибори народних депутатів України. Показано, що виборче законодавство України не повною мірою узгоджене з цими стандартами. Ще більше проблем виникає у практиці застосування виборчого законодавства.

Ключові слова: *міжнародні стандарти демократичних виборів, вибори народних депутатів України, стабільність виборчого законодавства, принципи виборчого права, виборчі комісії, спостереження за виборами, система оскарження.*

Міжнародні стандарти демократичних виборів вже тривалий час привертають увагу дослідників (див., наприклад, **[1–3]**) не лише завдяки своєму змісту, але й цікавій і неоднозначній правовій природі. З одного боку, до них належать норми міжнародного права, які набувають форми загальних принципів, основоположних засад демократичних виборів; такі норми закріплені у багатосторонніх міжнародно-правових договорах, які є зобов'язальними для держав-учасниць після їх ратифікації. Інший рівень міжнародних виборчих стандартів представлений актами міжнародних організацій, які, проте, з точки зору міжнародного права не є зобов'язальними (тобто є рекомендаційними) або мають політичний характер, однак завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо них формується атмосфера «спонукання» до їх дотримання державами – учасницями цих організацій. Положення, встановлені такими актами, сьогодні прийнято відносити до так званого «м'якого права» (див., наприклад, **[4**, с.135]).

До першої із зазначених груп слід віднести міжнародні стандарти демократичних виборів, встановлені низкою міжнародних актів універсального характеру. Зокрема, це Загальна декларація прав людини 1948 р. **[5]**; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. **[6]**; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р. **[7]**; Конвенція про заборону всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. **[8]**. Серед міжнародно-правових актів, прийнятих на Європейському континенті, слід передусім вказати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. **[9]**, зокрема, Протокол № 1 до Конвенції. Зазначені основоположні акти ратифіковані Україною, у зв'язку з чим вони стали складовою національного законодавства нашої держави[1].

Зміст стандартів, встановлених цими актами, досить загальний. Так, стаття 21 Загальної декларації прав людини проголошує, що кожна людина має право брати участь *в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.* Стаття 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права встановлює право кожного громадянина: a) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; b) голосувати і бути

[1] Підбірку витягів із цих та деяких інших міжнародно-правових документів, що містять формулювання міжнародних виборчих стандартів, див. **[10]**.

обраним на справжніх періодичних виборах на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Стаття 3 Першого протоколу (1952 р.) до Європейської Конвенції про захист прав людини зобов'язує держави-учасниці проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.

Другу групу документів (джерел «м'якого права») складають акти різних міжнародних організацій. Так, широко відома Декларація Міжпарламентського союзу «Про критерії вільних і чесних виборів» 1994 р.[2] [**11**]. Особливу роль у визначенні загальних демократичних стандартів проведення виборів відіграє Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради з безпеки та співробітництва у Європі (сьогодні – ОБСЄ), прийнятий 29 червня 1990 р.[3] [**12**]. Цей акт, серед іншого, закріпив колективне зобов'язання європейських держав щодо гарантування принципу визначення влади уряду волею народу.

Провідну роль у розробці норм, що регулюють проведення виборів, відіграє Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія). 19 жовтня 2002 р. Венеціанською Комісією було прийнято Кодекс належної практики у виборчих справах (див. [**13**, с.50–81]), який Резолюцією Парламентської асамблеї Ради Європи 1320 (2003) від 30 січня 2003 р. «Про Кодекс належної практики у виборчих справах» [**13**, с.459] визнано «еталонним документом Ради Європи». У Кодексі належної практики закріплене положення про те, що вибори, які відповідають спільним для європейської спадщини принципам демократичного суспільства, мають спиратися на п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність; крім того, вибори мають проводитись регулярно. У цьому документі надано спільне розуміння змісту цих основних засад, а також вказані необхідні матеріальні та процесуальні гарантії їх дотримання.

Актами у сфері «м'якого права» є й інші документи Венеціанської Комісії (наприклад, Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства від 17 грудня 2005 р., Доповідь про скасування обмежень права голосу на загальних виборах від 3 грудня 2004 р., Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі від 10 червня 2006 р., Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах від 14 березня 2009 р. та низка інших), а також рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R(99)15 «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній», Rec(2003)4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній», Rec(2003)3 «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень» та інші[4]. Зазначимо, що хоча вказані акти мають рекомендаційний характер, членство України у Раді Європи певною мірою зобов'язує нашу державу врахувати відповідні положення та прагнути імплементувати їх у національне виборче законодавство.

Значну роль у плані забезпечення відповідності національного законодавства міжнародно визнаним стандартам демократичних виборів відіграють висновки Венеціанської Комісії щодо конкретних законів чи законопроектів; деякі з таких висновків прийняті Венеціанською Комісією спільно з БДІПЛ ОБСЄ (наприклад, Висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про вибори народних де-

[2] Український переклад див. [**10**, с.400–404].

[3] Витяги із зазначеного документа в українському перекладі див. [**10**, с.398–400].

[4] Добірку документів Венеціанської Комісії та інших органів Ради Європи стосовно європейських виборчих стандартів див. [**13**]; щодо окремих документів див. також [**14**].

путатів України» 2006 року; Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту закону України «Про державний реєстр виборців України» 2007 року [13]; Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону України №3366 «Про вибори народних депутатів України» 2009 року [14]).

Дотримання міжнародних стандартів демократичних виборів є предметом уваги з боку міжнародних місій спостереження за виборами, серед яких найбільш авторитетними є місії, очолювані ОБСЄ/БДІПЛ. Одним із обов'язкових розділів звітів місії спостереження ОБСЄ/БДІПЛ є аналіз законодавства відповідної держави на предмет його відповідності загальновизнаним міжнародним стандартам, у тому числі викладеним у нормах «м'якого права» (див., наприклад, [15–17]).

Вибори є ключовим елементом демократії, тому для входження України до спільноти європейських демократичних держав набуває великого значення приведення українського виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідність до європейських стандартів.

Метою цієї статті є спроба системного аналізу відповідності зазначеним міжнародним виборчим стандартам законодавства, яке регулює вибори народних депутатів України.

Основні засади виборів в Україні – загальне, пряме і рівне виборче право, вільні вибори, таємне голосування – встановлені Конституцією України [18] (далі – Конституція), зокрема статтями 38, 70, 71, 76, які, крім того, визначають зміст та обсяг виборчих прав громадян. Ці засади повністю відповідають міжнародним та європейським стандартам демократичних виборів, встановлених зазначеними вище основними міжнародно-правовими документами. Тому при аналізі відповідності вітчизняного законодавства міжнародним виборчим стандартам треба, зокрема, зосередитися на тому, як розкривається зміст встановлених Конституцією засад у положеннях відповідних законів (для цілей цієї статті – насамперед у новому Законі «Про вибори народних депутатів України» [19]), яким чином забезпечується їх реалізація та встановлюються гарантії їх дотримання. В останньому випадку слід брати до уваги встановлені Кодексом належної практики у виборчих справах (далі – Кодекс належної практики) матеріальні та процесуальні гарантії дотримання основних принципів.

Можна стверджувати, що вітчизняне виборче законодавство в основному відповідає міжнародним стандартам демократичних виборів. Однак залишаються деякі аспекти, стосовно яких виникають сумніви щодо такої відповідності; в окремих випадках норми законодавства не створюють умов для належного дотримання задекларованих стандартів. У зв'язку з цим не припиняються спроби удосконалення виборчого законодавства у напрямі врахування проблем і недоліків, виявлених під час проведення виборів, а також приведення його у відповідність до міжнародних стандартів демократичних виборів. Проте цей процес складний і суперечливий; низку змін, внесених останнім часом, доводиться оцінити як кроки назад порівняно з досягнутим раніше станом законодавства.

Підготовка законопроекту, який ліг в основу Закону від 17 листопада 2011 року, проходила у рамках Робочої групи, створеної Президентом України [20]; у цей час відповідність проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» демократичним виборчим стандартам вивчалась деякими міжнародними інституціями. Так, 14 жовтня 2011 року Венеціанська Комісія разом з БДІПЛ/ОБСЄ прийняла Спільний висновок щодо цього законопроекту [21]. У вересні 2011 року Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) – міжнародна неурядова організація, визнана у світі як провідна експертна установа у галузі виборчого права, – надала свій експертний висновок щодо проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (див. [22]).

1. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України

Підготовка і проведення виборів народних депутатів України регулюються Конституцією [**18**], а також Законами «Про вибори народних депутатів України» [**19**], «Про Державний реєстр виборців» [**23**], «Про Центральну виборчу комісію» [**24**]; в окремих своїх аспектах виборчі правовідносини регулюються також низкою суміжних законів, як Кодекс адміністративного судочинства України [**25**], Кримінальний кодекс України (статті 157–159^1) [**26**], Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 212^7–212^{20}) [**27**], і низкою суміжних законів – «Про громадянство», «Про політичні партії в Україні», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про інформацію», «Про рекламу», «Про телебачення та радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та деякими іншими. Існує також велика кількість підзаконних нормативних актів, виданих на виконання вимог закону органами, на які покладено обов'язок забезпечення підготовки проведення виборів, насамперед Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК), а також Кабінетом Міністрів України та деякими іншими центральними органами виконавчої влади (деякими з них – спільно з ЦВК).

Кодекс належної практики, який є еталонним документом Ради Європи, відносить до умов реалізації основних принципів вимогу: «За винятком норм, що регулюють технічні питання й конкретні аспекти, – які можуть мати вигляд підзаконних актів виконавчої влади, – норми виборчого права мають бути закріплені принаймні у вигляді законів» (пункт II.2.a Кодексу [**13**, с.56]). Ця вимога забезпечується статтею 92 Конституції, відповідно до пункту 20 частини першої якої «виключно законами України визначаються... організація і порядок проведення виборів і референдумів» [**18**]. На виконання конституційної вимоги Закон «Про вибори народних депутатів України» регулює практично всі виборчі правовідносини під час процесу парламентських виборів; окремі аспекти регулюються також законами «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», а також деякими іншими законами, зазначеними вище. Підзаконні нормативні акти, видані Центральною виборчою комісією, а також Кабінетом Міністрів України та деякими іншими центральними органами виконавчої влади, що стосуються проведення виборів, приймаються лише у випадках, прямо передбачених законом.

ЦВК уповноважена приймати «обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми» (пункт 5 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [**24**]); однак вона не має права створювати нові норми, заповнюючи прогалини чи усуваючи колізії виборчого законодавства.

Щоправда, з міркувань недосконалості законодавства або заповнення прогалин законодавчого регулювання ЦВК приймає нормативні акти, які встановлюють нові норми; часом такі норми, прийняті з міркувань доцільності, суперечать закону і навіть Конституції України. Так, Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затверджений постановою ЦВК (з пізнішими змінами) [**28**], дозволяє зміну місця голосування виборця без зміни виборчої адреси виборця лише «в межах одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець відноситься на підставі відомостей Реєстру про його виборчу адресу». Таким чином, виборці, які перебувають у відрядженні, на лікуванні у санаторіях чи з інших причин тимчасово виїхали з місця реєстрації свого проживання, не зможуть реалізувати своє право голосу на виборах народних депутатів України; це ж стосується осіб, які здійснюватимуть повноваження офіційних спостерігачів у день голосування на виборчих дільницях за межами «свого» округу. Проте таке обмеження можливості змінити місце голосування виборця є новою нормою, відсутньою у чинних виборчих законах, а отже, суперечить згаданому вище пункту 20 статті 92 Конституції України.

Особливе місце у нормативному регулюванні виборів займає так звана «негативна правотворчість» Конституційного Суду України (далі – КСУ): у разі визнання окремих по-

ложень закону такими, що не відповідають Конституції, вони втрачають чинність. При цьому можуть виникати прогалини у законодавстві. Проте КСУ не уповноважений на «позитивну правотворчість», він не може приймати позитивні норми, спрямовані на заповнення цих прогалин; ця функція належить виключно законодавчому органу. На жаль, КСУ в одному з останніх рішень у сфері виборчого законодавства вийшов за межі своїх повноважень і створив нову суперечливу норму (див. [**29**]), яка прийнята ЦВК до виконання.

2. Стабільність виборчого законодавства

Стабільність виборчого законодавства є важливим стандартом демократичних виборів, оскільки «має вкрай важливе значення для зміцнення авторитетності виборчого процесу» [**13**, с.73]. Небезпідставно вважається, що часта зміна виборчих норм (особливо в останній момент перед виборами) може ввести в оману виборців та інших суб'єктів виборчого процесу, створити враження маніпулювання виборами. Тому Кодекс належної практики проголошує: «Основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів», якщо вони не закріплені в конституції чи законі вищого рівня (п. II.2.b [**13**, с.57]).

Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства Венеціанської Комісії надала офіційного тлумачення цьому положенню, підкресливши, що «будь-яка реформа виборчого законодавства... повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів» [**13**, с.82]. Водночас Декларація підкреслює, що ця вимога не може бути перешкодою для вдосконалення виборчого законодавства, зокрема, спрямованого на більш повну відповідність стандартам демократичних виборів.

Нестабільність вітчизняного виборчого законодавства загальновідома. Досить традиційним є внесення змін до виборчих законів під час чи незадовго до виборчого процесу. Так, свого часу менш ніж за п'ять місяців до проведення позачергових парламентських виборів 2007 року до Закону «Про вибори народних депутатів України» було внесено істотні зміни, які стосувалися процедури позачергових виборів. Закон «Про вибори Президента України» був істотно змінений у серпні 2009 року (за п'ять місяців до дня голосування і за два місяці до початку виборчого процесу); крім того, у проміжку між двома турами голосування (у лютому 2010 року) він зазнав додаткових змін. Подібно новий Закон про місцеві вибори був прийнятий у липні 2010 року (за два місяці до початку виборчого процесу) і зазнав істотних змін у серпні того ж року (за десять днів до початку виборчого процесу).

У цьому сенсі слід відзначити як позитив прийняття чинної редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» у листопаді 2011 року, майже за рік до проведення чергових парламентських виборів. Водночас не можна не брати до уваги, що політичний компроміс при прийнятті цього Закону (відразу у цілому, без проведення другого читання) має наслідком ряд неточностей, прогалин та неоднозначностей правового регулювання. У зв'язку з цим варто враховувати, що внесення технологічних змін до закону, спрямованих на вдосконалення правового регулювання, наближення його до європейських та міжнародних стандартів (не зачіпаючи основних елементів виборчого закону), не повинно розглядатися як порушення міжнародних виборчих стандартів. Проте з мотивів стабільності законодавства усі спроби усунути очевидні проблеми законодавчого регулювання, властиві Закону від 17 листопада 2011 року, були відхилені.

3. Виборча система

Найпершою складовою парламентського виборчого законодавства, яка підлягає аналізу, є виборча система. У цьому контексті її слід розглядати у вузькому сенсі – як сукупність виборчої формули (способу перетворення голосів виборців у представницькі мандати) разом з виборчим бар'єром та деякими іншими елементами (величиною виборчих округів, способом голосування, структурою виборчого бюлетеня), які у цьому контексті відіграють технічну роль [**30**, с.20–21].

Величезна різноманітність можливих виборчих систем має наслідком значний елемент політичної доцільності при обранні виборчої системи на парламентських виборах. Таким чином, як зазначає Венеціанська Комісія у Доповіді про виборчі системи: огляд можливих розв'язків та критерії вибору, «*не існує виборчої системи, яка хороша з усіх боків. Кожна має свої переваги і свої недоліки*» [**13**, с.129]. З цього приводу останнє положення Кодексу належної практики стверджує: «За умови дотримання згаданих вище принципів (тобто встановлених цим Кодексом) застережень щодо вибору будь-якої виборчої системи немає» (п. II.4 [**13**, с.58]). Отже, перевірка відповідності виборчої системи демократичним стандартам полягає у встановленні відсутності порушень її положеннями основних засад демократичних виборів. Тому, хоча у різних країнах – членах Ради Європи існують різні виборчі системи, всі вони ґрунтуються на спільних демократичних засадах.

В Україні виборча система залишається одним із найбільш змінюваних аспектів виборчого законодавства. За час існування незалежної України виборча система принципово змінювалася тричі, еволюціонуючи від мажоритарної через змішану до пропорційної системи. Закон «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2011 року [**19**] повернув змішану виборчу систему, яка застосовувалась під час виборів 1998 і 2002 років. У вже згаданій Доповіді про виборчі системи стверджується: хоча змішані виборчі системи «...давно розглядаються як «інституційні аномалії, характерні для нижчої політичної цивілізації», на цей час їх використовує все більше і більше країн, особливо ті, що зазнали швидких політичних змін» [**13**, с.88]. Таким чином, виходячи із міжнародних виборчих стандартів, можна стверджувати, що рішення про запровадження в Україні будь-якої виборчої системи саме по собі (за умови, що система не спричиняє порушення цих стандартів) не може суперечити міжнародним виборчим стандартам, хоча й розглядається як «інституційна аномалія».

Водночас є підстави стверджувати, що варіант виборчої системи, прийнятий в Україні[5], не цілком відповідає основним принципам виборчого права, закріпленим у міжнародних виборчих стандартах. Зокрема, у такій «комбінованій» системі очевидно порушується принцип рівності кандидатів: правовий статус кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах, істотно відрізняється від статусу кандидатів, включених до виборчих списків політичних партій.

Частина третя статті 98 Закону «Про вибори народних депутатів України» [**19**] встановлює п'ятивідсотковий виборчий бар'єр у пропорційній складовій змішаної виборчої системи. Слід зазначити, що, за оцінкою Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, «прохідний бар'єр від 3 до 5 відсотків, у принципі, є прийнятним» (див. [**14**, с.208]).

---

[5] Виборча система, передбачена Законом «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2011 року, заслуговує на кваліфікацію «комбінованої», а не «змішаної» [**31**, с.423]. На думку деяких дослідників, таке паралельне застосування двох «несумісних» виборчих систем – пропорційної та мажоритарної – призводить до порушення основних принципів виборів [**32**, с.179].

4. Загальне виборче право

Принцип загального виборчого права передбачає, що «кожна людина має право обирати й бути обраною. Однак це право... має бути обмежене певними умовами» (пункт I.1.1 Кодексу належної практики). Серед таких умов Кодекс вказує: досягнення повноліття; наявність громадянства (на національних виборах), позбавлення виборчих прав осіб, визнаних судовим рішенням недієздатними; крім того, Кодекс забороняє встановлення цензу осілості щодо права голосу на національних виборах [13, с.51–52].

Ці вимоги повністю відображені у статті 70 Конституції; крім того, обмеження прав громадян (у тому числі виборчих прав) за низкою ознак, включно з місцем проживання, заборонені статтею 24 Конституції. Конкретизація вимог щодо наявності права голосу на виборах народних депутатів України здійснена статтею 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» [19]; дискримінація щодо права голосу заборонена частиною восьмою зазначеної статті.

Підкреслимо, що виборче законодавство України не передбачає обмеження права голосу для деяких категорій громадян, хоча такі обмеження у принципі допускаються п. I.1.1.d Кодексу належної практики [13, с.52]. Зокрема, свого часу спроба позбавити права голосу осіб, які перебувають за вироком суду в установах кримінально-виконавчої системи, була визнана неконституційною Рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року [33].

Закон повинен надати механізми реалізації виборчих прав громадян. Частина друга статті 2 Закону «Про вибори народних депутатів України» визначає списки виборців як механізм реалізації виборцем свого права голосу.

Відповідно до статті 39 Закону «Про вибори народних депутатів України» списки виборців складаються на основі відомостей Державного реєстру виборців, який розпочав повноцінне функціонування у кінці 2009 року. Свого часу Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДІПЛ високо оцінили нормативну основу Державного реєстру виборців [14, с.231–239]. Закон «Про Державний реєстр виборців» [23] забезпечує постійний та поновлюваний характер списків виборців (пункти I.1.2.i, I.1.2.ii Кодексу належної практики [13, с.52]). Стаття 40 Закону «Про вибори народних депутатів України» забезпечує публічний характер списків виборців (що відповідає п. I.1.2.iii Кодексу) та можливість їх оскарження як в адміністративному порядку під судовим контролем, так і безпосередньо до суду (що узгоджується з вимогами пунктів I.1.2.iv, I.1.2.v Кодексу).

Статтею 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» передбачена процедура зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси. Така процедура сприяє реалізації права голосу громадянами, однак вона недостатньо адаптована Законом «Про вибори народних депутатів України». Більше того, як уже згадувалося, деталізація цієї процедури відповідно до Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженого ЦВК (в редакції від 22 вересня 2002 р.) [28], істотно обмежує можливості громадян скористатися своїм правом голосу.

Стаття 42 Закону [19] встановлює можливість включення особи до списку виборців у день голосування за рішенням суду. Пояснювальна доповідь до Кодексу належної практики називає таку можливість «вражаючим проявом лібералізму», оскільки «включення в списки виборців залежить від ухвали суду, що змушений проводити засідання в день виборів, внаслідок чого така процедура не відповідає організаційним потребам, що лежать в основі функціонування будь-якої демократії» [13, с.62]. Треба відзначити, що можливість внесення змін до списку виборців у день голосування не повною мірою відповідає європейським стандартам демократичних виборів, викладених, зокрема, Венеціанською Комісією у Кодексі належної практики у виборчих справах.

Пасивне виборче право – право бути кандидатом на виборах – також повинно бути загальним. Однак принцип загальності щодо пасивного виборчого права допускає можливість дещо вищих виборчих цензів порівняно з правом голосу. Так, п. I.1.1.a.iii Кодек-

су належної практики передбачає можливість вікового цензу до 25 років; можливе також встановлення певного цензу осілості до шести місяців (п. I.1.1.c.iv Кодексу належної практики) [**13**, с.51]. Конституція встановлює віковий ценз для обрання народним депутатом України у 21 рік (стаття 76). Однак вимога проживати в Україні протягом п'яти років перед днем виборів оцінюється експертами Венеціанської Комісії та БДІПЛ як така, що не відповідає європейським виборчим стандартам [**21**, с.66].

Пасивне виборче право реалізується шляхом висування та реєстрації кандидатів у народні депутати. Застосування змішаної виборчої системи надало можливість відновити інститут самовисування незалежних кандидатів, який сприяє реалізації права бути кандидатом на виборах; відсутність такого механізму у попередній редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» критикувалася Венеціанською Комісією та ОБСЄ/БДІПЛ [**13**, с.390]. Проте основним суб'єктом висування залишаються політичні партії; на думку Венеціанської Комісії, висування кандидатів на виборах є основною ознакою політичних партій [**13**, с.321, 369]. Відмова виборчого законодавства допускати передвиборче блокування політичних партій не може вважатися порушенням європейських демократичних стандартів; у практиці абсолютної більшості держав значно поширеніше утворення післявиборних (парламентських) коаліцій.

Європейські виборчі стандарти допускають існування застави як умови реєстрації кандидата (кандидатів) (п. I.1.3.vi Кодексу належної практики [**13**, с.53]). Така застава передбачена статтею 56 Закону [**19**]: для реєстрації кандидата в одномандатному окрузі – 12 мінімальних розмірів заробітної плати; для реєстрації списку кандидатів – 2000 мінімальних розмірів заробітної плати. Водночас Закон передбачає повернення виборчої застави: партіям – виборчі списки яких взяли участь у розподілі мандатів (тобто отримали не менше 5% голосів виборців); кандидатам – лише у випадку перемоги в одномандатному виборчому окрузі.

Інститут виборчої застави в Україні став предметом розгляду Європейського Суду з прав людини (справа *«Суховецький проти України»*, 2006 р. [**34**]; див. також [**35**, с.29]), пройшовши таким чином випробування на відповідність європейським демократичним стандартам. У згаданому рішенні Суд відзначив, що інститут застави переслідує «законну мету гарантії права на ефективне, добре налагоджене представництво, підвищуючи відповідальність тих, хто висуває свою кандидатуру на вибори, й обмежуючи вибори серйозними кандидатами, одночасно уникаючи необґрунтованих витрат державних коштів» (п. 62 рішення). Таким чином, сам по собі інститут застави не суперечить статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [**9**], а отже, відповідає міжнародним стандартам. Разом з тим Суд вказав, що втрата застави у разі поразки на виборах – відносно рідкісна норма в європейських виборчих системах. Визнаючи її прийнятність у конкретному випадку, Суд послався на конкретні обставини справи – відносно невисокий розмір застави (близько 1000 грн.), надання державою під час виборів рекламних послуг за бюджетні кошти та ін. (п. 72 рішення). Нагадаємо, що подібну оцінку виборчої застави надав КСУ, вказавши на необхідність встановлювати розмір застави «залежно від майнової спроможності переважної більшості населення країни» [**36**, с.166].

Істотне підвищення розміру застави (більше ніж у 12 разів) у чинному Законі ставить під сумнів прийнятність цієї «рідкісної норми» з точки зору стандартів демократичних виборів.

5. Пряме виборче право

Принцип прямих виборів уперше зафіксований у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1990 року [**12**], пункт 7.2 якого передбачає, щоб «усі мандати щонайменше в одній палаті національного законодавчого органу були предметом вільного суперництва кандидатів під час всенародних виборів». Більш чітко відповідне положення сформульоване у Кодексі належної практики у виборчих справах: «Оби-

рати прямим голосуванням мають... членів принаймні однієї палати національного законодавчого органу» (п. I.5.і) [**13**, с.56].

Вимога, щоб вибори народних депутатів України, які складають Верховну Раду України – однопалатний парламент, були прямими, встановлена як Конституцією (статті 71, 76), так і виборчим законодавством. Відповідно до статті 4 Закону «Про вибори народних депутатів України» «Громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії, та за кандидатів у депутати в одномандатних округах» [**19**].

6. Рівне виборче право

Принцип рівного виборчого права належить до тих стандартів, що встановлюються усіма міжнародними документами. Однак цей принцип складний, і його слід розглядати стосовно різних суб'єктів – виборців, кандидатів, партій – суб'єктів їх висування.

6.1. Рівність виборців

Рівність виборців розглядається у двох аспектах.

Перший із них (формальна рівність) Кодекс належної практики називає «рівністю прав при голосуванні»: «Кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше одного голосу, кожен виборець має рівну кількість голосів» (п. I.2.1 Кодексу) [**13**, с.53].

Ця вимога встановлена статтею 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» [**19**]: «Кожний виборець має в одномандатному та загальнодержавному округах по одному голосу. Виборець може використати право голосу тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців» (частина друга статті 3). Таким чином, принцип формальної рівності виборців закріплений як Конституцією, так і виборчим законодавством.

Проте прецедент порушення конституційного принципу рівного виборчого права створило рішення КСУ від 4 квітня 2012 року стосовно закордонних виборчих дільниць [**37**]. Внаслідок висловленої у мотивувальній частині рішення позиції КСУ щодо того, що виборці, які проживають або перебувають за межами України, мають голосувати лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи (за партійні списки кандидатів), не забезпечене право голосу виборців в частині голосування за мажоритарних кандидатів. Таким чином, українські виборці, які проживають або на день голосування перебуватимуть на території інших держав, мають на виборах народних депутатів України лише по одному голосу [**38**], тоді як усі інші виборці – по два голоси відповідно до статті 3 Закону [**19**]. Така ситуація, без сумніву, є порушенням конституційного принципу рівного виборчого права, відповідно до якого усі виборці мають рівну кількість голосів, і є класичним прикладом дискримінації за ознакою місця проживання (перебування), забороненої статтею 24 Конституції.

Другий аспект рівності виборців Кодекс належної практики у виборчих справах називає «рівноправністю голосів» (цей аспект відомий у літературі під назвою «матеріальна рівність виборців»). Формулювання Кодексу достатньо загальне, оскільки орієнтоване на застосування в умовах як мажоритарної, так і пропорційної виборчої системи, де застосовуються багатомандатні округи: «Місця в виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами» (п. I.2.2 Кодексу) [**13**, с.53].

Більш чітко рівноправність голосів сформульована у Декларації про критерії вільних і чесних виборів [**11**]: «Кожен виборець має право здійснити на рівній основі з іншими виборцями своє право, причому його голос має таку ж вагу, як і голоси інших виборців» (п. 2.7). КСУ свого часу роз'яснив, що конституційний принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а також юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів (абзац перший пункту 13 мотивувальної частини Рішення 1998 року [**33**]).

В умовах змішаної виборчої системи цей аспект рівності виборців забезпечується приблизно рівною кількістю виборців в одномандатних округах з незначним відхиленням від норми. Пункт I.2.2.iv Кодексу належної практики уточнює, що «максимально припустиме відхилення від норми не мало б перевищувати 10 відсотків, але в жодному разі не може перевищувати 15 відсотків, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно розселеної меншини, адміністративна одиниця з низькою густиною населення)» [**13**, с.53].

Зазначена вимога відображена статтею 18 Закону «Про вибори народних депутатів України» [**19**], частина друга якої передбачає утворення одномандатних виборчих округів з приблизно рівною кількістю виборців та не допускає відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі понад 12 відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах. Закріплення граничної величини відхилення є позитивним кроком, спрямованим на забезпечення принципу рівного виборчого права. Однак пропонована величина відхилення не цілком відповідає наведеним вище рекомендаціям Кодексу належної практики у виборчих справах. Зазначимо, що Закон у редакції 2001 року [**39**] встановлював межу відхилення 10%.

6.2. Рівність можливостей кандидатів і партій

Принцип рівних можливостей зафіксований у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1990 року, пункт 7.5 якого передбачає, що держави повинні поважати право громадян домагатись політичних чи державних посад не тільки в якості представників політичних партій, але і в особистому порядку [**12**]. Пункт 2.3.а Кодексу належної практики зазначає: «Всім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості» [**13**, с.54].

Однак реалізація цієї вимоги стосовно кандидатів за змішаної виборчої системи практично неможлива: кандидати, включені до виборчих списків політичних партій для балотування за пропорційною складовою, перебувають у зовсім інших умовах, аніж кандидати, зареєстровані в одномандатних округах. Тому в умовах такої змішаної виборчої системи можна говорити лише про рівні умови окремо для кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах, та окремо для партій, що висунули списки кандидатів за пропорційною складовою (і, відповідно, кандидатів, включених до таких списків). З цієї точки зору сумнівним є надання рівних можливостей щодо внесення кандидатур до складу виборчих комісій як партіям, які висунули списки виборців, так і партіям, які висунули кандидатів (а часом лише одного кандидата) в одномандатних округах.

Кодекс належної практики у виборчих справах стосовно рівності можливостей підкреслює у першу чергу безстороннє (рівне) ставлення органів влади у таких трьох сферах: проведення передвиборної агітації, доступ до засобів масової інформації, фінансування партій та агітації. Останнє питання виходить за межі чисто виборчих стандартів з огляду на його потенційну корупціогенність і є предметом уваги кількох міжнародних документів. Так, частина третя статті 7 Конвенції ООН проти корупції (ратифікована Україною 2006 р., набрала чинності для України з 2010 р.) передбачає «посилення прозорості у фінансуванні кандидатур на виборні державні посади» [**40**]. Важливе значення має Рекомендація Rec(2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» [**13**, с.481–485]. У 2006 році Україна приєдналась до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), яка здійснює моніторинг виконання цієї Рекомендації. Із кола проблем, яких стосуються зазначені документи, питання фінансування політичних партій поза виборчим процесом не відноситься до сфери регулювання виборчого законодавства (є предметом Закону «Про політичні партії в Україні»).

Закон «Про вибори народних депутатів України» [**19**] передбачив два способи реалізації пасивного виборчого права за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах: шляхом висування політичними партіями або самовисуванням

(частина третя статті 52). Проте слід зазначити, що уже на етапі реєстрації принцип рівних можливостей кандидатів порушується: виборча застава, яка є умовою реєстрації кандидата в одномандатному окрузі, сплачується партією, яка висунула кандидата, однак самим кандидатом у разі самовисування (частина друга статті 56).

Закон достатньо детально регламентує проведення передвиборної агітації, у тому числі з використанням засобів масової інформації, забезпечуючи в основному вимогу рівності можливостей окремо у рамках кожної складової виборчої системи на засадах абсолютної рівності. Так, усі партії, які висунули списки кандидатів у загальнодержавному окрузі, отримують рівну кількість ефірного часу (частина четверта статті 72) та рівну друковану площу (частина перша статті 73 Закону) за рахунок коштів Державного бюджету; подібні рівні можливості мають кандидати в одномандатних округах. Як партіям, так і кандидатам, зареєстрованим в одномандатних виборчих округах, гарантується доступ на рівних умовах для розміщення у засобах масової інформації матеріалів передвиборної агітації за рахунок коштів відповідних виборчих фондів (частини п'ята – дев'ята статті 71 Закону). Таким чином, у частині проведення передвиборної агітації та доступу до засобів масової інформації Закон створює законодавчі передумови для дотримання засади рівних можливостей партій і кандидатів; основна проблема – дотримання вимог Закону щодо рівності суб'єктів виборчого процесу, як кандидатів, так і партій. На жаль, практика виборів неодноразово демонструвала грубі порушення вимоги рівності з боку як учасників виборчого процесу (у тому числі засобів масової інформації), так і юрисдикційних органів, на що звертають увагу міжнародні спостерігачі (див. **[15; 17; 41]**).

7. Вільні вибори

Принцип вільних виборів як основоположна засада демократії проголошується усіма міжнародно-правовими документами, що містять стандарти демократичних виборів. Часто його поєднують із засадою чесних (нефальсифікованих) виборів. Так, Загальна декларація прав людини говорить про волевиявлення людей, виражене на «нефальсифікованих виборах» шляхом «вільних виборчих процедур» (стаття 21 **[5]**). Поєднанню принципів цих двох засад присвячена Декларація Міжпарламентського Союзу «Про критерії вільних і чесних виборів» **[11]**. Принцип вільних виборів є також однією з основних засад, проголошених статтею 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод **[9]**, а отже, є зобов'язальним для держав, що приєдналися до Конвенції, у тому числі для України.

Як підкреслює Пояснювальна доповідь до Кодексу належної практики у виборчих справах, «Вільне голосування охоплює два різних аспекти: вільне формування виборцем своєї думки й вільне вираження цієї думки, тобто вільна процедура голосування й точна оцінка отриманих результатів» **[13**, с.67].

7.1. Вільне формування думки виборця

Відповідно до пункту I.3.1.a Кодексу належної практики свобода виборців формувати свою думку визначається насамперед безсторонністю органів влади стосовно засобів масової інформації, вільного проведення агітації, а також щодо фінансування кандидатів і партій. Крім того, на органи влади покладається обов'язок поширювати об'єктивну інформацію щодо кандидатів та партій, створювати умови для належного розміщення засобів наочної агітації (п. I.3.1.b); порушення вимоги безсторонності чи обмеження свободи виборців формувати свою думку має тягти за собою застосування санкцій (п. I.3.1.c) **[13**, с.54–55].

Положення Закону «Про вибори народних депутатів України» **[19]** в основному відповідають зазначеним стандартам. Так, вимога безсторонності органів влади реалізується положеннями пунктів 2 і 3 частини п'ятої статті 3, які забороняють втручання органів влади у виборчий процес і вимагають рівного та неупередженого ставлення цих органів, їх посадових осіб до кандидатів у депутати, партій – суб'єктів виборчого процесу. Особлива

увага приділена забезпеченню рівності кандидатів за обставин, коли деякі з них є посадовими особами органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування: Закон забороняє їм використовувати ресурси та підлеглих їм осіб для проведення передвиборної агітації (частина двадцять перша статті 74), а висвітлення їх діяльності як посадових осіб повинно бути чітко відмежоване від агітації і позбавлене агітаційного змісту (частина четверта статті 68).

Порушення вимоги безсторонності органів влади з боку їх посадових осіб при проведенні передвиборної агітації є підставою для притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності (стаття 157 Кримінального кодексу України **[26]**, стаття 212^{10} Кодексу України про адміністративні правопорушення **[27]**).

Виборче законодавство вперше передбачило позитивний обов'язок органів влади сприяти «поширенню різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору» (стаття 63 Закону **[19]**). Важливо, що інформацію, необхідну виборцям для участі у виборах, Закон передбачає поширювати на підставі законодавства про соціальну рекламу (частина третя статті 64).

Проте практика застосування виборчого законодавства залишається далекою від ідеалу, передбаченого виборчим законодавством; відповідні проблеми неодноразово відзначалися в уже згадуваних вище звітах міжнародних місій спостереження за виборами (див. **[15–17; 41]**).

7.2. Вільне волевиявлення виборців

Процедурні стандарти, які забезпечують свободу волевиявлення виборців, викладені у пункті I.3.2 Кодексу належної практики **[13**, с.55]. Розглянемо відповідні вимоги та їх забезпечення положеннями Закону «Про вибори народних депутатів України» **[19]**.

Процедура голосування має бути простою, тобто зрозумілою для виборців (п. I.3.2.i Кодексу). Така процедура забезпечується положеннями статті 85 Закону, зокрема, використанням категоричного методу голосування, при якому виборець має обрати у бюлетені єдиний варіант (прізвище кандидата чи назву партії) (див. **[13**, с.91; 30, с.24]).

Виборці повинні мати змогу голосувати на виборчій дільниці (п. I.3.2.ii Кодексу). Це забезпечується включенням кожного виборця до списку виборців на певній (і лише одній) виборчій дільниці (частина друга статті 39 Закону). Дільнична виборча комісія сповіщає виборців, включених до списку виборців на дільниці, про час і місце голосування (частина перша статті 84). Проте у черговий раз 28 жовтня 2012 року можливості проголосувати була позбавлена помітна кількість виборців, які були повідомлені про їх включення до попереднього списку виборців, однак у день голосування не знайшли себе в уточнених списках.

Використання переносних скриньок для голосування може допускатися лише за дотримання суворих умов, що дозволяють запобігти ризику фальсифікацій (п. I.3.2.vi **[13**, с.55]). Дійсно, процедура голосування виборців за місцем перебування, спрямована на забезпечення можливостей реалізувати право голосу спеціальним категоріям виборців, завжди розглядалася як ризикована з точки зору захисту від фальсифікації. Закон вживає певних заходів для забезпечення її прозорості і чесності.

Насамперед слід вказати, що можливість проголосувати за місцем перебування надається виборцям, які нездатні самостійно пересуватися. Постійна нездатність (у зв'язку з фізичними вадами чи похилим віком) фіксується у персональних даних виборця у Державному реєстрі виборців (пункт 4 частини першої статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» **[23]**). Що стосується виборців, тимчасово нездатних самостійно пересуватися (внаслідок хвороби чи травми), їм надається така можливість за їх заявою, поданою до відповідної дільничної виборчої комісії (частина п'ята статті 86 Закону «Про вибори народних депутатів України» **[19]**). При цьому стан здоров'я виборця, який позбавляє його можливості тимчасово самостійно пересуватися, має бути підтверджено медичною довідкою.

Процедура голосування за місцем перебування виборця встановлена частинами дев'ятою – п'ятнадцятою статті 86 Закону. Таке голосування організовують не менш як три члени дільничної виборчої комісії, які є представниками різних партій, кандидатів у депутати (частина дев'ята статті 86). Під час голосування виборця за місцем перебування мають право бути присутніми офіційні спостерігачі та інші особи, які мають права офіційних спостерігачів (частина дванадцята статті 86). Якщо зазначеним особам відмовлено виборцем чи членами його сім'ї у присутності під час голосування виборця, йому відмовляється у проведенні голосування (частина тринадцята статті 86).

Незважаючи на передбачені Законом запобіжники, голосування за місцем перебування виборців залишається загроженою процедурою з огляду на дотримання засади вільних і чесних виборів. Спокуса для деяких суб'єктів виборчого процесу забезпечити контрольоване волевиявлення виборців, які голосують за допомогою цього механізму, призводить до надмірного збільшення їх кількості. Так, під час виборів 2012 року до витягів зі списків виборців для голосування за місцем перебування, за офіційними даними ЦВК [42], було внесено понад 1 млн виборців; в окремих округах кількість таких виборців наближалася до 8%.

7.3. Точна оцінка отриманих результатів (підрахунок голосів)

Кодекс належної практики у виборчих справах наполягає на застосуванні спеціальних перевірок при підрахунку голосів для оцінки достовірності голосування (п. I.3.2.vii [13, с.55]). Для забезпечення точності встановлення результатів підрахунку Закон [19] передбачає відповідні перевірки у процесі підрахунку голосів: перевірка балансу виборців (частини десята – тринадцята статті 89), балансу бюлетенів (частина п'ятнадцята статті 89) та балансу голосів (частина двадцята статті 90 Закону).

Підрахунок голосів має здійснюватися прозоро (п. I.3.2.xiii [13, с.56]). Право присутності на підсумковому засіданні дільничної виборчої комісії, де здійснюється підрахунок голосів виборців, на засіданні окружної виборчої комісії, де встановлюються підсумки голосування в межах округу, офіційних спостерігачів, інших осіб, які мають право спостереження, а також представників засобів масової інформації гарантоване частиною третьою статті 34 Закону [19]. Усунення чи недопущення зазначених осіб у приміщення, де здійснюється підрахунок голосів, може бути підставою для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним (пункт 2 частини п'ятнадцятої статті 94).

Передача результатів вищому органу має здійснюватися в прозорий спосіб (п. I.3.2.xiv Кодексу). Процедура транспортування протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці та іншої виборчої документації встановлена статтею 93 Закону. Таке транспортування здійснюється чотирма членами дільничної виборчої комісії – представниками різних кандидатів чи партій – у супроводі працівника органів внутрішніх справ, який забезпечує охорону при транспортуванні. Транспортування виборчої документації можуть супроводжувати інші члени дільничної виборчої комісії (крім секретаря комісії), а також офіційні спостерігачі та інші особи, які мають право спостереження.

Проте Закон недостатньо регулює процедуру прийняття протоколів про підрахунок голосів та іншої виборчої документації дільничних виборчих комісій окружними виборчими комісіями та встановлення ними підсумків голосування у межах округу. Частина перша статті 94 передбачає проведення безперервного засідання окружної виборчої комісії «до встановлення підсумків голосування у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу та в одномандатному окрузі» [19]. Проте велика кількість виборчих дільниць в окрузі (від 73 у великих містах до 314 у сільських районах; див. [43]) за необхідності приймати від кожної дільничної комісії по два протоколи робить вимогу неперервного засідання окружної комісії нереальною. При цьому відсутній нормативно встановлений порядок зберігання отриманої від дільничних виборчих комісій виборчої документації, зокрема запакованих виборчих бюлетенів з голосами виборців, що є особливо проблемним з огляду на можливість повторного підрахунку голосів на окремих виборчих дільницях.

7Процедура повторного підрахунку голосів законом також не встановлена. Це провокує конфлікти, пов'язані із реальними чи позірними спробами ревізії (по суті – фальсифікації) результатів голосування на рівні окружних виборчих комісій.

Держава повинна карати будь-яку фальсифікацію результатів виборів (п. I.3.2.xv Кодексу). Кримінальна відповідальність за фальсифікацію виборчих документів чи підсумків виборів передбачена статтею 158 Кримінального кодексу України [**26**]. Окремі діяння, які можуть бути спрямовані на фальсифікацію результатів виборів, тягнуть за собою адміністративну відповідальність (статті 212^{16}, 212^{17}, 212^{20} Кодексу України про адміністративні правопорушення [**27**]).

8. Таємність голосування

Принцип таємного голосування є однією з найважливіших засад виборчого права; він зафіксований у всіх основоположних документах, що встановлюють міжнародні стандарти демократичних виборів, – Загальній декларації прав людини (стаття 21) [**5**], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права[6] (стаття 25) [**6**], Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (стаття 3 Першого протоколу) [**9**], – а також у Документі Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (пункти 5.1, 7.4) [**12**] та Декларації Міжпарламентського Союзу про критерії вільних і чесних виборів (пункти 1, 2.7) [**11**].

Звичайно принцип таємності голосування тлумачиться як вимога, щоб зміст волевиявлення виборця на виборах не міг бути виявлений (контрольований) і розголошений. Саме в такому сенсі розуміє таємність голосування стаття 7 Закону «Про вибори народних депутатів України» [**19**]. Відповідні процедурні механізми таємного голосування забезпечені статтями 85 та 86 Закону.

Водночас слід зауважити, що Кодекс належної практики у виборчих справах дещо глибше формулює стандарт таємного голосування. По-перше, таємне голосування розглядається як «не тільки право, але й обов'язок, невиконання якого має бути покаране шляхом визнання недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомим іншим» (п. I.4.a Кодексу [**13**, с.56]). Таке розуміння принципу таємного голосування, яке забороняє самому виборцю розголошувати зміст свого волевиявлення, не знайшло відображення у вітчизняному виборчому законодавстві. Відповідна заборона не встановлена законом; визнання виборчого бюлетеня недійсним з підстав розголошення його змісту Законом не передбачено, як і будь-які санкції за подібні діяння. Подібна безкарність призводить до поширених явищ типу «каруселі» (винагорода виборцю за підтверджений ним зміст голосу). Сумнівними з точки зору дотримання таємності голосування є деякі методи проведення «екзит-полів» (опитувань виборців при виході з виборчої дільниці). Соціологи підкреслюють, що використання методу не «прямого запитання», а «таємного» опитування, при якому інтерв'юер не знає відповіді виборця, дає більш адекватні результати та стикається з меншою кількістю відмов відповісти [**45**].

По-друге, Кодекс включає у зміст стандарту таємного голосування також вимогу особистого голосування (п. I.4.b) [**13**, с.56] та заборону контролю у будь-якій формі з боку одного виборця за волевиявленням іншого виборця. Вимога особистого голосування встановлена статтею 8 Закону [**19**] і закріплена у процедурі голосування (статті 85 та 86); певна кількість випадків незаконного голосування на дільниці (у тому числі за інших осіб) може бути підставою визнання голосування на виборчій дільниці недійсним (пункт 1 частини першої статті 92). Проте виборче законодавство України не містить достатніх гарантій проти неправомірного контролю за волевиявленням виборців.

Кримінальна відповідальність за порушення таємниці голосування передбачена статтею 159 Кримінального кодексу України [**26**].

6 Див. також: Загальний коментар статті 25 Комітету ООН з прав людини [**44**].

9. Організація голосування безстороннім органом

Безсторонність (об'єктивність) органів адміністрування виборів вважається однією з основних процесуальних гарантій реалізації основних принципів демократичних виборів. Кодекс належної практики у виборчих справах рекомендує: «Там, де немає багатолітньої традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади, на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – належить створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії» (п. II.3.1.b) [**13**, с.57].

Способом забезпечення незалежності і безсторонності виборчих комісій є вибір певного способу формування їх складу. Склад ЦВК, яка є центральним органом державної влади із спеціальним статусом, формується відповідно до спеціального Закону «Про Центральну виборчу комісію» [**19**]; у поданні кандидатур до складу ЦВК Президентом України «враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні Верховної Ради України» (частина друга статті 6).

Закон «Про вибори народних депутатів України» [**19**], з дотриманням вимоги пункту II.3.1.e Кодексу належної практики [**13**, с.57], передбачає формування окружних та дільничних виборчих комісій з представників політичних партій. Під час виборів 2012 року окружні виборчі комісії формувалися із кандидатур, поданих: по-перше, фракціями, про утворення яких офіційно оголошено на пленарному засіданні Верховної Ради України поточного скликання; по-друге, політичними партіями – суб'єктами виборчого процесу. В останньому випадку бралося до уваги, що партія набуває такого статусу, якщо вона висунула хоча б одного кандидата в одномандатному виборчому окрузі. Від кожної фракції до складу окружних виборчих комісій обов'язково повинно включатися по одному представнику (за наявності подання); решта членів комісій (на підставі подань партій – суб'єктів виборчого процесу) включаються до складу комісій шляхом жеребкування (не більше ніж по одному члену комісії). Зауважимо, що у принципі партія, яка має фракцію у Верховній Раді України та є суб'єктом виборчого процесу, могла мати (у разі успішного жеребкування) двох представників у складі окружної комісії.

Спосіб формування складу дільничних виборчих комісій подібний; однак коло суб'єктів подання кандидатур ширше: крім фракцій у поточному скликанні Верховної Ради України та партій – суб'єктів виборчого процесу, таке право мають також кандидати у депутати, зареєстровані у відповідному виборчому окрузі; при цьому не має значення, чи кандидат висунутий партією, чи шляхом самовисування. Як і в попередньому випадку, кандидатури від фракцій включаються до складу дільничної комісії обов'язково (за наявності подання), від партій і від кандидатів – за підсумками жеребкування.

Закон не встановлює процедури жеребкування, надавши це повноваження Центральній виборчій комісії. Встановлена ЦВК процедура [**46**; **47**] жеребкування викликала багато нарікань, оскільки не забезпечила дотримання принципу рівності суб'єктів виборчого процесу та створила передумови для істотних зловживань з боку так званих «технічних» кандидатів та політичних партій. Наслідком застосування цих процедур та відповідних зловживань стали масові заміни членів дільничних та окружних виборчих комісій, які відбувалися навіть під час підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування у межах округу.

Рішення виборчої комісії приймається більшістю голосів від складу комісії (частина десята статті 33 Закону [**19**]), крім випадків, спеціально передбачених Законом. До таких випадків належать:

1) прийняття рішень у день голосування, якщо на засіданні присутні менше ніж дві третини складу, – рішення приймається не менш ніж двома третинами присутніх на засіданні (частина дванадцята статті 33);

2) рішення про позбавлення права бути присутнім на засіданні комісії осіб, які мають таке право за Законом (кандидати, їх довірені особи, уповноважені особи партій – суб'єктів виборчого процесу, офіційні спостерігачі, представники засобів масової інфор-

мації), – кваліфікованою більшістю, тобто не менше ніж двома третинами від складу комісії[7] (частина п'ята статті 34).

Таким чином, Закон передбачає деякі засоби, які мали б забезпечити незалежність і безсторонність виборчих комісій. Проте практика застосування цих норм показала, що вони стали засобом зловживань через створення штучної більшості у складі виборчих комісій (завдяки використанню «технічних» суб'єктів подання кандидатур) на користь одного кандидата чи політичної партії, що порушувало безсторонній та об'єктивний характер діяльності виборчих комісій; вимога щодо кваліфікованої більшості при прийнятті рішень про усунення спостерігачів часто не дотримувалася.

Виборчий закон вперше містить норму, яка відповідає положенню п. II.3.1.g Кодексу належної практики [**13**, с.57], – вимогу попереднього навчання принаймні осіб, які претендують на керівні посади у складі окружних виборчих комісій (частина сьома статті 26). Порядок проходження такого навчання уповноважена встановити Центральна виборча комісія. Щоправда, відповідні положення Закону набирають чинності з 1 січня 2013 року. Є підстави вважати, що ця новела Закону сприятиме професіоналізації діяльності окружних виборчих комісій, до повноважень яких віднесено багато важливих питань підготовки і проведення виборів. Проте неясний механізм реалізації цих положень, який може стати джерелом зловживань і дискримінації політичних партій. Законопроект, який передбачає запровадження широкого попереднього навчання членів виборчих комісій [**48**], прийнятий Верховною Радою України у першому читанні ще у травні 2009 року; однак його подальший розгляд у другому читанні не передбачається.

10. Спостереження за виборами

Важливою гарантією демократичних виборів, зокрема дотримання принципу чесних виборів, є прозорість виборчого процесу. Публічний і прозорий характер усіх стадій виборчого процесу, усіх виборчих процедур забезпечує довіру до результатів виборів. У цьому сенсі ключовими є два аспекти: наявність офіційних спостерігачів та доступність об'єкта спостереження.

Вперше у виборчій практиці задекларувала запровадження у практику виборчих процесів конкретних держав інститутів національних та іноземних спостерігачів Копенгагенська нарада Конференції щодо людського виміру НБСЄ (1990 р.). Документ Копенгагенської наради підкреслює, що «присутність спостерігачів, як іноземних, так і національних, може підвищити авторитетність виборчого процесу...» (п. 8 Документа) [**12**]. Декларація Міжпарламентського Союзу про критерії вільних і чесних виборів проголошує: «Держави повинні вживати усіх необхідних та відповідних заходів для забезпечення прозорості всього виборчого процесу, наприклад, через присутність представників партій або належно акредитованих спостерігачів» (п. 4.9 [**11**]).

Кодекс належної практики у виборчих справах надає спостереженню за виборами великого значення як одній із процесуальних гарантій реалізації основним принципів демократичних виборів (п. II.3.2) [**13**, с.57]. Пункт I.3.2.xiii Кодексу вимагає: «підрахунок голосів має здійснюватись прозоро. Спостерігачам, кандидатам і представникам засобів масової інформації слід дозволити бути присутніми при підрахунку голосів». Спостереження, яке повинно охоплювати увесь період виборчого процесу, має завданням «встановити, чи не мали місце які-небудь порушення як до, так і під час виборів і після них» (п. II.3.2.b). Кодекс розрізняє національних (внутрішніх) та міжнародних спостерігачів (п. II.3.2.a).

---

[7] Частина п'ята статті 34 Закону містить формулювання «не менш ніж двома третинами голосів від складу комісії присутніх на засіданні комісії», яке поєднує два несумісні критерії і є внутрішньо суперечливим. Таке формулювання слід визнати помилкою редагування, породженою нестандартною процедурою прийняття Закону (всупереч Регламенту Верховної Ради України відразу в цілому, без проведення другого читання). Виходячи зі змісту дискусії навколо цієї норми, вважаємо, що слова «присутніх на засіданні комісії» є атавізмом попередньої редакції законопроекту і не повинні братися до уваги (якщо така рекомендація прийнятна щодо нормативного тексту).

Більш детально статус спостерігачів вивчений у Доповіді про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах, ухваленій Венеціанською Комісією 14 березня 2009 року [**13**, с.231–253]. Доповідь вказує, що традиційно виборчий контроль, заснований на засадах публічності і прозорості, здійснювався суб'єктами виборчого процесу – партіями та кандидатами; однак останнім часом зростає роль непартійного (громадського) спостереження[8].

Слід зазначити, що у цьому відношенні виборче законодавство України відповідає міжнародним стандартам. Офіційне спостереження за виборами народних депутатів України, відповідно до статті 77 Закону [**19**], уповноважені здійснювати три категорії спостерігачів: офіційні спостерігачі від партій, що висунули списки кандидатів на виборах, та кандидатів, зареєстрованих в одномандатних округах (тобто спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу); офіційні спостерігачі від громадських організацій, до статутної діяльності якої належать питання виборчого процесу та спостереження за ним (громадські спостерігачі); офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій (міжнародні спостерігачі). Крім того, повноваження офіційних спостерігачів належать самим кандидатам, їх довіреним особам, уповноваженим особам партій – суб'єктів виборчого процесу (пункт 5 частини чотирнадцятої статті 75, частина тринадцята статті 76).

Стаття 12 Закону [**19**] надає офіційним (внутрішнім) спостерігачам статус самостійного суб'єкта виборчого процесу незалежно від того, який суб'єкт подав їх на реєстрацію. Частина дев'ята статті 78 встановлює значний обсяг повноважень офіційного спостерігача, у тому числі право присутності на засіданні виборчих комісій, при проведенні голосування і підрахунку голосів, право спостереження за діяльністю виборчої комісії при проведенні голосування та підрахунку голосів з будь-якої відстані, право отримувати копію протоколу про підрахунок голосів відразу після його складання, незалежно від того, чи це спостерігач від партії, від кандидата чи від громадської організації. Спостерігачі мають право оскарження виявлених порушень від свого імені як до відповідної виборчої комісії, так і до суду (стаття 108 Закону [**19**], стаття 172 КАСУ [**25**]). Статус спостерігачів достатньо захищений; виборча комісія може усунути спостерігача зі свого засідання лише кваліфікованою більшістю (частина п'ята статті 34 Закону), а усунути його з приміщення для голосування не може взагалі. Навмисне неправомірне усунення спостерігача з приміщення для голосування чи приміщення, де відбувається підрахунок голосів, встановлене рішенням суду, є підставою для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним (пункт 2 частини п'ятнадцятої статті 94 Закону).

Україна належить до невеликого числа держав – членів Ради Європи, законодавство якої встановлює статус і широкі повноваження міжнародних спостерігачів[9] (стаття 79 Закону [**19**]).

11. Дієва система оскарження

Міжнародні документи надають великого значення існуванню встановленої законом ефективної системи оскарження. Наявність та дієвість такої системи розглядається як одна із основних процедурних гарантій дотримання загальновизнаних стандартів демократичних виборів. У Пояснювальній доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах зазначено: «Щоб норми виборчого права не були лише словами на папері, слід передбачити можливість вільного оскарження фактів недотримання закону про вибори в органі з розгляду скарг» [**13**, с.78].

[8] У цьому номері журналу «Вибори та демократія» публікуються нові міжнародні документи, що стосуються засад здійснення громадського спостереження за виборами (*прим. ред.*).

[9] Це відзначено у згаданій вище Доповіді про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах [**13**, с.249–250].

Декларація Міжпарламентського Союзу «Про критерії вільних і чесних виборів» [**11**] проголошує: «Кожна особа чи політична партія, чия кандидатура чи виборчі права зазнали обмежень чи були скасовані, має право оскаржити в судовому порядку такі рішення з метою їх перегляду та виправлення помилок швидко і ефективно» (п. 3.8); «Держави повинні забезпечити умови для того, щоб випадки порушення прав людини та скарги, що стосуються виборчого процесу, розглядалися швидко й ефективно у часових рамках виборчого процесу незалежними та безсторонніми органами, такими як виборчі комісії чи суди» (п. 4.9).

Кодекс належної практики у виборчих справах встановлює певні вимоги до процедури оскарження, зокрема, щодо простоти звернення (п. II.3.3.b), строків звернення та розгляду (п. II.3.3.g) [**13**, с.58]; зазначені строки у першій інстанції повинні складати від трьох до п'яти днів, що відображає швидкоплинність виборчого процесу. Кодекс вимагає також чіткого розмежування компетенції органів розгляду скарг – виборчих комісій та суду (пункт II.3.3.c) з метою уникнення колізії юрисдикцій.

Важливою слід визнати вимогу, встановлену пунктом II.3.3.e Кодексу: «Орган з розгляду скарг має бути уповноваженим анулювати вибори у тих випадках, коли порушення могли вплинути на їхні результати. Можливість анулювати результати виборів має бути передбачена як для виборів у цілому, так і для результатів по окремих виборчих округах чи дільницях» [**13**, с.58].

У цілому виборче законодавство України забезпечує певні гарантії ефективного оскарження; ним передбачена можливість оскарження порушень під час виборчого процесу як до виборчих комісій, так і до суду (стаття 108 Закону [**19**]). Розгляд виборчих спорів належить до компетенції адміністративних судів, за винятком спорів про списки виборців, які розглядаються місцевими судами загальної юрисдикції. Закон «Про вибори народних депутатів України» регулює процедуру оскарження і розгляду скарг виборчими комісіями (статті 109–114 [**19**]); особливості процедури судового розгляду таких справ встановлені КАСУ (статті 172–179 [**25**]). Право на оскарження відповідно до виборчого законодавства України належить усім суб'єктам виборчого процесу – від окремого виборця до офіційного спостерігача (стаття 108 Закону, стаття 172 КАСУ).

Передбачена Законом про вибори можливість вибору способу оскарження (до виборчої комісії чи до суду) не створює колізії юрисдикцій. По-перше, нова редакція Закону істотно звузила обсяг компетенції виборчих комісій щодо розгляду виборчих спорів[10]. Так, дільнична виборча комісія може розглянути лише скарги на дії членів комісії під час проведення голосування; окружна виборча комісія – скарги на рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії або її члена, а також щодо рішень та дій партії, що висунула кандидата у відповідному одномандатному окрузі. Центральна виборча комісія уповноважена розглядати скарги щодо дій і бездіяльності партії, яка висунула список кандидатів, кандидата у депутати, а також щодо бездіяльності окружної виборчої комісії (частини п'ята – восьма статті 108 Закону [**19**]). Усі інші оскарження повинні здійснюватися лише до суду в порядку, встановленому КАСУ (частина дев'ята статті 108 Закону [**19**]). По-друге, Закон встановлює пріоритет судового розгляду скарги перед розглядом виборчою комісією (частина одинадцята статті 108).

Стаття 109 Закону встановлює п'ятиденний строк оскарження; він збігається із строком, встановленим частиною шостою статті 172 КАСУ. Стаття 111 Закону передбачає дводенний строк розгляду скарги виборчою комісією. Водночас Закон встановлює особливості строків оскарження та розгляду скарг щодо порушень, вчинених безпосередньо перед днем голосування, у день голосування та при підрахунку голосів.

[10] Слід визнати, що зазначене звуження компетенції Центральної та окружних виборчих комісій істотно зменшує їх можливості щодо забезпечення виконання одного зі своїх основних повноважень – «здійснення контролю за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори...» усіма суб'єктами та іншими учасниками виборчого процесу (пункт 1 частини другої статті 30, пункт 2 частини другої статті 31 Закону [**19**]).

Закон передбачає можливість за підсумком розгляду скарги визнати недійсним голосування на окремій виборчій дільниці (стаття 92, частина п'ятнадцята статті 94 [**19**]). Деякі зі встановлених підстав створюють можливості для зловживань. Водночас визнання недійсним голосування в одномандатному окрузі (за мажоритарною складовою), а також у межах одномандатного округу в багатомандатному окрузі (за пропорційною складовою) не допускається (частина дванадцята статті 95, частина дванадцята статті 96 Закону), як і в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі в цілому (частина тринадцята статті 98 Закону). У цьому відношенні можна стверджувати невідповідність зазначених норм не лише міжнародним стандартам (пункт II.3.3.e Кодексу належної практики у виборчих справах [**13**, с.58]; див. також [**13**, с.79]), а й принципу верховенства права.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що вітчизняне виборче законодавство значною мірою імплементувало міжнародні виборчі стандарти, встановлені такими авторитетними міжнародними організаціями, як Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Організація з питань безпеки і співробітництва в Європі, Міжпарламентський Союз та інші. Водночас окремі положення Закону «Про вибори народних депутатів України» [**19**] не повною мірою узгоджені з цими стандартами, що передбачає потребу подальших зусиль, спрямованих на зближення позицій вітчизняного законодавця та відповідних міжнародних організацій, насамперед Венеціанської Комісії Ради Європи та Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ. Тим більше проблемною залишається практика застосування положень виборчого законодавства, яка демонструє не лише відхилення від міжнародних стандартів демократичних виборів, але й прямі порушення закону чи зловживання правами, наданими законом.

Література

1. Підгорна О.А. Роль міжнародних стандартів виборчого права в реалізації принципів безпосередньої демократії // Актуальні проблеми держави і права. – 2004. – Вип. 22. – С.278–282.

2. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С.38–44.

3. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: питання сприйняття та імплементації в національне законодавство України // Юридичний журнал. – 2011. – № 1(103). – С.67–70.

4. Київець О. Феномен м'якої норми міжнародного права у діяльності міжнародних інституцій // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 1. – С. 134–137.

5. Загальна декларація прав людини / М-во юстиції України. – К.: Логос, 1998. – 8 с.

6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

7. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105.

8. Конвенція про заборону всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Український переклад // Право України. – 2010. – № 10. – С. 215–233.

10. Міжнародні стандарти в виборчого права // Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олещенко; за ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С.390–404.

11. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994) [Електронний ресурс] // Офі-

ційний сайт Міжпарламентського союзу (IPU). – Режим доступу: http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm.

12. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen 1990 // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ОБСЄ (OSCE). – Режим доступу: http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19392_en.pdf.

13. 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. – К.: Логос, 2009. – 500 с.

14. Проблеми розвитку конституційного законодавства України: збірник висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії); пер. з англ. / Заг. ред. В.М. Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 498 с.

15. Парламентські вибори 31 березня 2002 року. Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ОБСЄ (OSCE). – Режим доступу: http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/parliamentary_2002.

16. Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ОБСЄ (OSCE). – Режим доступу: http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/parliamentary_2006.

17. Позачергові вибори до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р. Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ОБСЄ (OSCE). – Режим доступу: http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67017.

18. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

19. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.

20. Про утворення робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори: Указ Президента України № 1004/2010 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/12434.html.

21. Спільний висновок щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України», прийнятий Венеціанською Комісією спільно з ОБСЄ/БДІПЛ на її 88 пленарній сесії (CDL-AD(2011)037) // Вибори та демократія. – 2011. – № 4(30). – С.62–80.

22. Енніс Д., Вайз Г. Огляд та аналіз проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» // Вибори та демократія. – 2011. – № 4(30). – С.81–112.

23. Про Державний реєстр виборців: Закон України № 698-V від 22.02.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

24. Про Центральну виборчу комісію: Закон України № 1932-IV від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004.– № 36. – Ст. 448.

25. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

26. Кримінальний кодекс України № 2341-III від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

27. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 27 січня 2012 року (офіційний текст). – К.: Паливода А.В., 2012. – 276 с.

28. Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси: Постанова Центральної виборчої комісії № 893 від 13.09.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31719&what=0.

29. Ключковський Ю. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? // Вибори та демократія. – 2012. – № 1(31). – С.23–34.

30. Ключковський Ю. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія / Національний університет «Києво-Могилянська Академія». – К.: Час друку, 2011. – 132 с.

31. Ключковський Ю. Чи є змішаною виборча система України? // Право України. – 2012. – № 3-4. – С.418–424.

32. Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. – М.: РГГУ, 2010. – 1070 с.

33. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 року (справа про вибори народних депутатів України) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відпов. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С.123–135.

34. «Суховецький проти України» [Електронний ресурс] // Сайт «Мега-НаУ». – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4730.0.

35. Ключковський Ю. Правові позиції Європейського Суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство // Право України. – 2011. – № 7. – С.23–32.

36. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2002 від 30.01.2002 р. (справа про виборчу заставу) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / Відпов. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С.162–166.

37. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2012 від 04.04.2012 р. у справі... стосовно віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 3. – С.20–27.

38. Про окремі питання встановлення результатів чергових виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі: Постанова Центральної виборчої комісії № 1089 від 26.09.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=31804&what=0.

39. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 2766-III від 18.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51–52. – Ст. 265.

40. Конвенція ООН проти корупції [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/page.

41. Міжнародне спостереження за виборами. Україна – парламентські вибори, 28 жовтня 2012 р. Заява щодо попередніх результатів та висновків [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ОБСЄ (OSCE). – Режим доступу: http://www.osce.org/odihr/91152.

42. Вибори народних депутатів України 2012. Відомості про виборців на початок голосування [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/vnd2012/wp095_2pt001f01=900pt049f01=0.html.

43. Вибори народних депутатів України 2012. Відомості про одномандатні виборчі округи в розрізі регіонів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/vnd2012/wp030pt001f01=900.html.

44. Комітет ООН з прав людини. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1996 рік) // Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олещенко; за ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С.391–397.

45. Прес-реліз: Національний екзит-пол '2012 [Електронний ресурс] // «Майдан». – Режим доступу: http://maidan.org.ua/2012/10/pres-reliz-natsionalnyj-ekzyt-pol2012.

46. Про Порядок проведення Центральною виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України на чергових виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 року: Постанова Центральної виборчої комісії № 69 від 19.04.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/acts/ShowCard7e78.html?id=27991&what=0.

47. Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України: Постанова Центральної виборчої комісії № 88 від 17.05.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/acts/ShowCard9948.html?id=31481&what=0.

48. Проект Закону про попередню підготовку членів виборчих комісій № 2787 від 18.07.2008 / Внесений народними депутатами України Ю.Б. Ключковським, С.П. Подгорним [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=33072.

INTERNATIONAL STANDARDS OF DEMOCRATIC ELECTIONS AND LEGISLATION ON PARLIAMENTARY ELECTIONS OF UKRAINE

Nataliya BOGASHEVA, Yuriy KLIUCHKOVSKYI

The extent of implementation of international standards of democratic elections established with both obligatory instruments of international law and documents of "soft law" to legislation on parliamentary elections of Ukraine. The electoral legislation of Ukraine is shown not to be harmonized in full with these standards. Much more problems arise in practice of application of electoral legislation.

Key words: *international standards of democratic elections, parliamentary elections in Ukraine, stability of electoral legislation, principles of electoral law, electoral commissions, election observation, system of appeals.*

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ВЫБОРАХ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ УКРАИНЫ

Наталья БОГАШЕВА, Юрий КЛЮЧКОВСКИЙ

Рассмотрена степень имплементации международных стандартов демократических выборов, установленных как обязующими международно-правовыми актами, так и актами «мягкого права», в законодательство о выборах народных депутатов Украины. Показано, что избирательное законодательство Украины не в полной мере согласовано с этими стандартами. Еще больше проблем возникает в практике применения избирательного законодательства.

Ключевые слова: *международные стандарты демократических выборов, выборы народных депутатов Украины, стабильность избирательного законодательства, принципы избирательного права, избирательные комиссии, наблюдение за выборами, система обжалования.*