

ВИБОРЧІ ПРАВА ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ВИБОРІВ

Стаття присвячена актуальній на сьогодні проблемі відповідності національного законодавства міжнародним стандартам виборів. Узагальненні основні джерела міжнародних стандартів. Автором запропоновані рекомендації щодо імплементації міжнародних стандартів виборів.

Одним із центральних принципів у реалізації прав людини є **принцип народного суверенітету**, основною ознакою якого є правоздатність громадян в управлінні публічними (державними і самоврядними) справами через участь у формуванні системи влади і доступ до публічної служби. Вибори є основним механізмом, за допомогою якого громадянин може реалізувати право на управління державними справами, на формування системи влади тощо.

Суспільна значимість виборів виставляє на порядок денний необхідність створення комплексу превентивних заходів (насамперед у правовому регулюванні виборчих процедур) щодо запобігання можливим порушенням у волевиявленні громадян. У рамках національних правових систем такі заходи є не завжди ефективними, тому виникає потреба імплементації міжнародних стандартів виборів. [1, 2, 3]

Імплементація (лат. *impleo* - наповняю, здійснюю) у найбільш загальному розумінні цього терміна означає здійснення міжнародних і внутрішньодержавних норм для виконання міжнародних зобов'язань, а також створення як на міжнародному, так і внутрішньодержавному рівні умов для такого здійснення [4, 5].

Для України існує цілий ряд чинників імплементації міжнародних стандартів:

По-перше, **внутрішньодержавні чинники:**

- утвердження у державі загальнонародських цінностей як базової засади побудови справедливого суспільного порядку. (Постанова ВР України «Про заходи державної політики України в галузі прав людини» від 17.06.1999 р.);
- реформування виборчого законодавства з урахуванням рекомендацій міжнародних спостерігачів на виборах-2004 (Звіт *про результати спостереження* та висновки Міжнародної місії

зі спостереження містить переважну кількість вчинених порушень)

По-друге, *міжнародними зобов'язаннями*:

- *Адаптація* - поступове наближення законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів Європейського Союзу, що є спільним пріоритетом згідно з *Угодою про партнерство і співробітництво Україна-ЄС* (ст. 51).

- *План дії Україна—Європейський Союз* (21 лютого 2005 року) в частині забезпечення демократичного проведення виборів відповідно до стандартів ОБСЄ, рекомендацій ОБСЄ.

Узагальнення міжнародних стандартів виборів призвели до виділення таких їхніх джерел.

1. Загальна декларація прав людини 10 грудня 1949 року.

В міжнародному праві норми, що стосуються проведення виборів, є похідними від загальноновизнаного *права громадянина на участь у веденні державних справ*. Це право вперше чітко сформульовано у Загальній декларації прав людини, схваленій Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 року.

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР та Загальний коментар Комітету ООН з прав людини до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 12 липня 1966 року.

Уточнюються статті Загальної декларації 1948 р. Пактом визнається можливість вживати обмеження виборчих прав, як і права доступу до державної служби, однак такі обмеження мають бути обґрунтовані. Зауважимо, що відповідно до статті 9 Конституції України Пакт є частиною національного законодавства України.

В *Коментарі* деталізується характеристика виборчих процедур, які мають забезпечувати вибори відповідно до зазначених у Пакті принципів. Коментар дає державам, які ратифікували Пакт, рекомендації щодо звітування про дотримання вимог вказаної статті.

Однак, варто зауважити, що наведені вище документи недостатньо ефективні через відсутність механізмів контролю.

3. Перший Протокол до Конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Є більш ефективним завдяки можливості звернення до Європейського суду з прав людини в разі порушення вимог цього документа, його ефективність і значення для дотримання принципів демократичних виборів у країнах-членах Ради Європи доволі висока.

4. Копенгагенський документ - Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Конференції з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), 29 червня 1990 р.

Цей документ достатньо деталізує згадані вище норми виборчого права, він дає і механізм контролю за їх дотриманням - внутрішнє та міжнародне спостереження. І саме наявність механізмів спостереження за виборами з боку ОБСЄ робить згаданий документ фактичним стандартом демократичних виборів у країнах-учасниках ОБСЄ та у всьому світі.

Крім вимог, передбачених Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини, Копенгагенський документ вводить такий принцип виборчого права, як чесний підрахунок голосів та оголошення результатів виборів (що можна вважати розвитком принципів справжніх та неспідроблених виборів), та описує процедури, які мають гарантувати чесність виборчого процесу. Зокрема, йдеться про доступ до засобів масової інформації, про відмову від адміністративного чи іншого тиску на громадян.

5. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів 26 березня 1994 року, прийнята одностайно на 154-й сесії Ради Міжпарламентського Союзу носить суто рекомендаційний характер.

6. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав [6] — як регіональні стандарти демократичних виборів, які суттєво відрізняються від загальноприйнятих у світі. [7]

Конвенція була ратифікована, хоча, виходячи зі стану національної виборчої системи України не було принаймні логічної потреби ратифікації даної конвенції. В результаті, на жаль, маємо документ, який фактично встановлює значно *нижчі критерії демократичних виборів*. Дане питання, зокрема, обговорювалося на Круглому столі «Міжнародні стандарти виборів» 10.03.04 / Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування ВРУ, Інститут виборчого права, Програма сприяння парламенту US AID [8].

На думку автора, зараз для нас головними є європейські стандарти, передовсім - стандарти ОБСЄ. Україні Конвенція СНД *не потрібна*, бо це не європейські, а *євразійські стандарти*.

7. Звід правил належної практики виборів Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) 18-19 жовтня 2002 року.

Ці засади становлять особливий аспект євро-

пейської конституційної спадщини, який цілком обґрунтовано можна назвати «загальноєвропейським досвідом в царині виборів», що включає два аспекти. Перший - це міцні підвалини європейської виборчої спадщини, а саме такі конституційні принципи виборчого права, як загальні, рівні, вільні й прямі вибори шляхом таємного голосування. Другий - це те, що справді демократичні вибори неможливі без дотримання певних основоположних для демократичної держави, в якій сповідують верховенство права, принципів - таких, як повага до основних прав, стабільність виборчого права й існування дієвих процесуальних гарантій. Тому наведений вище документ має два складники: по-перше, в ньому йде мова про визначення й практичні наслідки застосування принципів європейської виборчої спадщини, а по-друге, про умови, потрібні для їх застосування.

Хоча всі міжнародні стандарти виборів класичні за своїм характером, але їх утілення в життя ставить цілу низку питань, що заслуговують уважного вивчення. На думку автора, найяскравішими та аргументованими є наступні моменти дослідження.

> Механізм реєстрації кандидатів.

Автором проаналізовано механізм реєстрації народних депутатів, його нормативне закріплення та практична реалізація ЦВК від 26.11.05 по 30.12.05 та розгляд ЦВК повторно поданих заяв до 9.01. Зокрема, зосереджена увага на порядку відмови та порядку повторно поданих заяв.

Пункт другий частини першої статті 62 Закону України «Про вибори народних депутатів» передбачає, що: «1) ЦВК відмовляє в реєстрації кандидата у депутати в разі: ... 2) відсутності або неналежного оформлення документів...» При цьому відсутні нормативно закріплені рекомендації до оформлення деяких документів, наприклад біографії. Хоча неодноразово ЦВК відмовляла в реєстрації на основі неналежного оформлення цього документа.

Що говорить про *наявність у законі формальної, дискримінаційної перешкоди в механізмі реєстрації* - винятковість повторного представлення документів при відмовленні в реєстрації за підставу невідповідного оформлення документів, (ч. 3 Ст. 62) У всіх інших випадках не передбачено повторне подання заяви.

Жорсткий механізм реєстрації призводить до таких можливих зловживань:

По-перше, відсутність або зникнення якогось документа виключає повторне подання заяв на реєстрацію кандидатів.

По-друге, такий жорсткий формалізм дискваліфікації кандидатів надає можливість.

Звертаю увагу читачів на той факт, що поняття «через невідповідне оформлення документів» (частина 3 ст. 62), включає в себе у повному обсязі зміст п. 2 ч. 1 ст. 62, а саме «відсутність або неналежне оформлення документів».

Тобто саме *відсутність або неналежне* оформлення документів законодавець вважає невідповідним оформленням поданих документів, оскільки і у разі відсутності якогось документа, і у разі неналежного оформлення будь-якого документа, мова йде про *невідповідність* поданих документів. Термін «невідповідне оформлення документів» у цьому разі означає невідповідне оформлення документів вимогам ст. 58.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що відсутність будь-якого обов'язкового для реєстрації документа, передбаченого ч. 1 ст. 58 повинно вважатися як «невідповідне оформлення документів», що, відповідно до ч. 3 ст. 62, є підставою для повторного подання партією (блоком) заяви про реєстрацію кандидатів у депутати, включених у виборчий список партії (блоку).

Але, на жаль, ЦВК «тлумачить» положення ст. 62 формалізовано, бюрократично і відкидає представлену вище позицію.

> Рівне представництво у виборчих комісіях.

У місцевих виборах формування зокрема територіальних виборчих комісій регулюється статтею 21 ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», яка сформована нечітко і заплутано, оскільки:

- не встановлено чітко спосіб формування ТВК при кількості подань до 15 у обмежувальних межах від 8 до 15,

- прямо не встановлений суб'єкт визначення кількісного складу ТВК. Але це впливає з компетенції місцевої ради.

Тобто незрозуміло, чи місцева рада має діяти *простим включенням* всіх належно поданих кандидатур до складу чи має право *встановити кількісний склад ТВК*, що тягне за собою можливість провести голосування для відбирання кандидатур, яке буде суб'єктивним і надасть можливість відкинути всі небажані кандидатури.

Висновки:

На сьогодні можна констатувати наявність міжнародних виборчих стандартів, встановлених на кількох *рівнях*: універсальному (міжнародному), регіональному (європейському) та субрегіональному (СНД).

Виборче законодавство України містить *значну кількість нечітких, двозначних норм, що неприпустимо у виборчому праві, не повною*

мірою створює механізми для реалізації принципів виборчого права, яких Україна зобов'язана дотримуватись за міжнародними договорами - в цих напрямках і повинна відбуватися імплементація міжнародних стандартів виборів.

Ситуація з дотриманням прав людини є одним із найважливіших критеріїв оцінки країни і в політичному, і в економічному аспекті особливо в контексті виконання *Плану дій Україна-ЄС*.

1. Радченко Є. В. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* (Комітет виборців України). - К.: Факт, 2003.
2. Гудвин-Джилл Г. *Свободные и справедливые выборы. Международное законодательство и практика* // <http://www.democracy.ru/library>
3. Друзенко Г. *Институт свободы совести: міжнародні стандарти та законодавство України* // <http://www.polit.com.ua/library>
4. *Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве* / Денисов В. Н., Евинтов В. И., Азуд Я. И. и др. - К., 1992; *Суверенітет України і міжнародне право* / Денисов В. Н., Євінтов В. І., Акулєнко В. І. та ін. - К., 1995. - С 241-257
5. Иванов Г. Г. *Проблемы имплементации международных норм и стандартов, принятых под эгидой ИМО* / Международная морская организация. - Одесса, 1999. - С. 336-360;
6. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав, підписано 7.10.2002 р. // <http://www.civicua.org/elections>
7. Ковтунець В. *Міжнародні зобов'язання України щодо проведення виборів та їх виконання* // <http://www.cdpr.iatp.org.ua>
8. *Круглий стіл «Міжнародні стандарти виборів» 10.03.04* / Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України, Інститут виборчого права, Програма сприяння парламенту USAID // <http://www.vybory.com>
9. *План дій Україна-ЄС* (Лабораторія законодавчих ініціатив) // <http://www.parliament.org.ua>

I. Ilchenko

ELECTORAL RIGHTS OF HUMAN IN CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF ELECTION

The article deals with the international issues of current importance for today — how international standards of election correspond with the national law. The sources of international standards of election are summarized. The author provides recommendations for following the due process of implementation of international standards of election.