
Т. В. Стешенко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого;

Л. С. Стешенко, студентка Національного
юридичного університету імені Ярослава
Мудрого

Міжнародні виборчі стандарти, їх реалізація у виборчому законодавстві України

У статті розглянуто ступінь імплементації міжнародно-правових стандартів демократичних виборів. Визначено, що виборче законодавство України не повною мірою узгоджено з міжнародними виборчими стандартами, у зв'язку з чим виникає велика кількість проблемних питань, пов'язаних з практикою застосування виборчого законодавства України.

Ключові слова: виборче законодавство, міжнародні виборчі стандарти, правова природа міжнародних виборчих стандартів.

Світовою спільнотою в міжнародно-правових актах напрацьована низка норм у галузі прав людини, спрямованих на забезпечення вільних, справедливих виборів, які являють собою міжнародні виборчі стандарти.

Питання міжнародних виборчих стандартів, їх реалізація у виборчому законодавстві та практиці проведення виборів в Україні останнім часом привертає увагу як науковців, керів-

ників органів публічної влади, членів виборчих комісій, так і громадськості. Природа міжнародних виборчих стандартів на сьогодні не є остаточно вивченою. Міжнародні стандарти демократичних виборів уже тривалий час привертають увагу не лише завдяки своєму змісту, але й неоднозначній правовій природі. З одного боку, до них належать норми міжнародного права, які набувають форми загальних принципів, основоположних засад демократичних виборів, з другого — рівень міжнародних виборчих стандартів представлений актами міжнародних організацій, які не є зобов'язальними або мають політичний характер.

Слід зазначити, що окремі аспекти визначення міжнародних виборчих стандартів як конституційно-правового та міжнародно-правового явища розглядалися як у вітчизняній, так і в західній юридичній літературі. В Україні актуальні проблеми безпосередньої демократії, народовладдя, проблематику міжнародних виборчих стандартів, різні аспекти правового регулювання виборів, дії виборчого законодавства досліджували В. Д. Бабкін, М. О. Баймуратов, Ф. Г. Бурчак, І. П. Бутко, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, Р. П. Князевіч, М. І. Козюбра, В. В. Копейчиков, М. І. Корнієнко, Б. Я. Кофман, Л. Т. Кривенко, М. І. Малишко, П. Ф. Мартиненко, В. В. Медведчук, В. Ф. Мелашенко, О. М. Мироненко, Г. О. Мурашин, Нгуен Ань Туан, Н. Р. Ніжник, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, С. Г. Серьогіна, В. Ф. Сиренко, М. І. Ставніччук, А. П. Таранов, В. Я. Тацій, Є. А. Тихонова, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, М. В. Цвік, П. Ф. Чалий, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна, Л. П. Юзьков, А. І. Ющик, В. Д. Яворський та ін.

Мета статті полягає у дослідженні правової природи міжнародних виборчих стандартів, їх структурної, системної та змістовної характеристик, а також актуальних питань сприйняття та реалізації Україною міжнародних виборчих стандартів. Необхідним також вбачається визначити юридичну сутність та розробити сучасне розуміння міжнародних виборчих стандартів.

Перші міжнародні виборчі стандарти були сформовані у міжнародно-правових актах, присвячених правам людини: ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. [1, с. 39–43], ст. 3

Першого протоколу 1952 р. до Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [3], ст. 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права 1966 р. [2]. Вказані акти ратифіковані Парламентом, у зв'язку з чим вони стали складовою національного законодавства України.

У найбільш систематизованому вигляді європейські стандарти демократичних виборів викладено у Кодексі належної практики у виборчих справах [4, с. 50–81], прийнятому Венеціанською комісією у 2002 р. і визнаному «еталонним документом Ради Європи». У цьому документі закріплено 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.

Система європейських стандартів демократичних виборів не вичерпується проголошенням основних принципів; вона приділяє значну увагу спільному розумінню мінімального змісту цих стандартів, а також мінімальних вимог щодо практики їх дотримання.

Наприклад, С. Г. Серьогіна зазначає, що стандарти виборів являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів [12, с. 39].

Б. Я. Кофман у своїх наукових статтях та дисертаційному дослідженні формулює чітке визначення міжнародних виборчих стандартів та їх правову природу. Так, науковець зазначає, що міжнародні виборчі стандарти є сукупністю визнаних спочатку на міжнародному, а потім і на внутрідержавному (національному) рівнях правових норм (матеріальних і процесуальних, технологічних (технічних)) і нормативних вимог, що мають різну правову силу (загальнообов'язкові, рекомендаційні), в яких узагальнений накопичений світовим співтовариством держав досвід нормативно-правової регламентації і регулювання суспільних відносин у сфері організації і проведення виборів в органи державної влади і місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення одноманітного розуміння і застосування принципів і норм виборчого законодавства.

Міжнародні виборчі стандарти виступають як нормативна основа правозастосовної практики держав і їхніх органів і одночасно як один із правових засобів процесу реалізації норм виборчого законодавства.

Правова природа міжнародних стандартів, у тому числі й міжнародних виборчих стандартів, достатньо яскраво характеризує їх дефінітивний зміст, який в аксіологічному, телеологічному, наочному, об'єктному, конституційно-інституційному і статутарно-функціональному аспектах можна звести до декількох позицій: а) вони є в переважній своїй більшості стандартами у сфері прав людини, тобто певними нормативними рамками, у межах яких повинна діяти держава, її органи і всі інші суб'єкти прав, з метою легалізації, легітимації, охорони, захисту і реалізації різнорівневих і поліоб'єктних прав людини; б) вони виникають у результаті міжнародної нормотворчості (правотворчості); в) вони є правилами, передбаченими в міжнародному праві; г) вони знаходять свій зовнішній вираз за допомогою міжнародного правила поведінки (міжнародної правової норми); ґ) вони виступають у вигляді зобов'язань держав, узятих ними в рамках міжнародних угод; д) вони носять наднаціональний характер, але знаходять свою практичну реалізацію у внутрішній діяльності держави; е) вони посідають важливе місце серед методів глобального управління в контексті становлення, формування і розвитку глобального конституціоналізму; є) за своєю правовою конструкцією й етимологічним змістом вони є міжнародними нормами-принципами, тобто основоположними засадами, регулюючими коло вельми важливих суспільних відносин, що становлять інтерес для держав – членів світового співтовариства; ж) міжнародні виборчі стандарти слід розглядати в системно-структурному аспекті, що демонструє їх блокову побудову з окремих підсистем, серед яких можна виділити: міжнародні стандарти виборчого права; міжнародні стандарти виборчого законодавства; міжнародні стандарти виборчого процесу; міжнародні стандарти участі громадськості в електоральній демократії і т. д.; з) структурні елементи системи міжнародних виборчих стандартів носять суворо окреслене етимологічне, телеологічне і функціональне навантаження, вони спрямовані

на регламентацію і нормативне регулювання різних сторін виборчого процесу і виборчого законодавства, маючи за основну мету проведення демократичних виборів; и) норми, утворюючі міжнародні виборчі стандарти, за своєю видовою характеристикою є матеріальними і процесуальними (технічними/технологічними) [7, с. 67–70].

Дотримання міжнародних стандартів демократичних виборів є предметом уваги з боку міжнародних місії 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 загальнознаним міжнародним стандартам.

Нині розвиток національного виборчого законодавства і проведення виборів неможливі без урахування принципів і норм міжнародного права, закріплених у документах Ради Європи та ОБСЄ, а також Європейської комісії за демократію через право РЄ (Венеціанської комісії) та БДІПЛ ОБСЄ [8].

Становлення демократичної правової державності є неможливим без оновлення представницьких органів публічної влади, проведення регулярних періодичних виборів з метою оновлення депутатського складу парламенту та органів місцевого самоврядування, а також виборів відповідних посадових осіб (голова держави та голови органів місцевого самоврядування).

В умовах політичної глобалізації та зростання взаємодії та взаємозалежності держав на міжнародній арені вибори органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб виходять на наддержавний рівень, трансформуючись в об'єкт міжнародно-правового регулювання, демонструючи перманентний характер тенденції конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації національного конституційного права. Одним із найбільш яскравих феноменів зазначеної тенденції є міжнародні виборчі стандарти, що мають велику та неминущу політико-правову цінність.

Одним із найважливіших напрямів державотворення в Україні залишається процес сприйняття національним законодавством міжнародних виборчих стандартів та їх реалізація

в електоральному процесі. Саме тут об'єктивно зростає роль конституційно-правового супроводження зазначених процесів, актуалізуються питання обов'язковості для України міжнародних виборчих стандартів, що прийняті нестатутними органами міжнародних міжурядових організацій і неурядових організацій та питання дотримання Україною міжнародних виборчих стандартів.

Стаючи частиною національного законодавства, міжнародні договори набирають чинності законів. Необхідно відзначити ту обставину, що в багатьох державах визнається дія міжнародної норми на території держави *proprio vigore*, тобто власною юридичною чинністю. Зокрема, у Великій Британії діє принцип, сформульований ще в XVIII ст., що його видав англійський юрист У. Блекстон: міжнародне право є частиною права країни [5].

І. І. Лукашук відстоює тезу про те, що загальновизнані норми міжнародного права, які стосуються прав людини, мають особливий статус, оскільки вони: а) мають безпосередню дію; б) визначають сенс, зміст і застосування законів, діяльність законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування; в) забезпечуються правосуддям.

Звідси він робить висновок про те, що норми міжнародного права мають принаймні не меншу силу, ніж норми Конституції [9, с. 327].

Системне тлумачення положення ст. 18 Конституції України про визнання загальновизнаних принципів і норм міжнародного права у відносинах з іншими суб'єктами міжнародного права свідчить про можливість застосування такого підходу й в Україні.

При дослідженні дотримання Україною міжнародних виборчих стандартів, особливо стосовно відповідності до них норм національного виборчого законодавства, особливого значення набуває: 1) юридичний характер міжнародних норм, імплементованих у її національне законодавство (імперативний, диспозитивний, бланкетний, декларативний); 2) визначення кола належних (компетентних) суб'єктів – осіб і організацій, правомочних на здійснення оцінки відповідності національного законодавства й електоральних процедур до міжнародних зобов'язань держави [8, с. 74–80].

Так, відповідно до ст. 40 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 р. держави, що беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються подавати доповіді про заходи, які вони вживають для запровадження в життя прав, визнаних у цьому Пакті, і про прогрес, досягнутий у використанні цих прав [10].

У відповідності до ст. 57 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. при одержанні запиту від Генерального Секретаря РЄ держава-учасниця подає роз'яснення щодо того, яким чином її внутрішнє право забезпечує ефективне виконання кожного з положень Конвенції [3]. Це безпосередньо стосується й питань виконання зобов'язань держав у сфері реалізації виборчого права, у тому числі й міжнародних виборчих стандартів.

Важливу роль у дотриманні міжнародних виборчих стандартів у національному законодавстві України відіграє так званий національний механізм імплементації норм міжнародного права, що складається з трьох складових його елементів: а) закріпленій у національному законодавстві організаційно-правовий механізм забезпечення реалізації міжнародних зобов'язань; б) система органів публічної влади, уповноважених на реалізацію цих зобов'язань; в) національна правозастосовна практика.

Систему державних органів, уповноважених на реалізацію міжнародних зобов'язань, зокрема міжнародних виборчих стандартів, очолює Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а також інші органи виконавчої влади [6]. У нашому разі це Міністерство закордонних справ України, Міністерство юстиції України, Центральна виборча комісія України та ін.

Міністерство закордонних справ України відповідно до покладених на нього функціональних завдань забезпечує розвиток міжнародно-правової бази співробітництва України з членами міжнародного співтовариства. З цією метою МЗС України бере участь у приведенні законодавства України у відповідність до її міжнародних зобов'язань і міжнародно-правових норм, узгоджує проекти законів, інших нормативно-правових актів з питань зовнішньополітичної діяльності, міжнародних відносин,

що надходять на узгодження від інших органів, вносить Президентіві України чи Кабінету Міністрів України, разом з іншими центральними органами виконавчої влади, пропозиції щодо укладення, припинення чи призупинення дії міжнародних договорів України, а також узгоджує подання зазначеними органами таких пропозицій.

Міністерство юстиції України здійснює міжнародно-правове співробітництво, забезпечує дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України із правових питань.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію України» від 30 червня 2004 р. Комісія: 1) забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України і права на участь у референдумах; 2) забезпечує дотримання передбачених Конституцією і законами України принципів і основ виборчого процесу і процесу референдуму; 3) здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства України про вибори і референдуми; 4) забезпечує однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України [11].

Слід зазначити, що складовою національного механізму імплементації міжнародних виборчих стандартів є національна правозастосовна практика. Вона забезпечується в основному рішеннями судів, у тому числі й Конституційного Суду України, в яких містяться правові позиції з питань виборчого права і виборчого процесу в контексті міжнародних виборчих стандартів. Конституційний Суд України здійснює тлумачення, роз'яснення основних положень міжнародних актів у відповідності до Конституції України та законів України, які стосуються виборчих питань. Свій внесок у національну правозастосовну практику в досліджуваній сфері вносять суди загальної і спеціальної юрисдикції (зокрема, адміністративні суди), до компетенції яких входить розгляд питань дотримання виборчого законодавства і здійснюється вирішення виборчих суперечок.

На сьогодні Україна зробила істотні кроки у реалізації європейських стандартів демократичних виборів шляхом імплементації відповідних норм у вітчизняне виборче законодавство, хоча

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

Список використаних джерел

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. [Текст] // Международные акты о правах человека : сб. док. — М. : Норма, 1998. — С. 39—43.
2. Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) [Текст] : пресс-релиз. — СЕ, 2011. — С. 3.
3. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (вместе с Протоколом № 1 1952 г.) [Текст] // Международные избирательные стандарты : сб. док. / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. — М., 2004. — С. 816—823.
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права [Текст] : матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / за ред. Ю. Ключковського ; пер. з англ. — [вид. 2-ге, випр. і доповн.]. — К. : Логос, 2009. — 500 с.
5. Истолкование Английских законов г. Блэкстона [Текст] : в 3 т. / рус. пер. С. Е. Десницкого. — М., 1780. — Т. 1. — С. 44. — (Репринт. копия изд-ва «СПАРК»).
6. Конституція України 1996 року [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Кофман, Б. Міжнародні виборчі стандарти: питання сприйняття та імплементації в національне законодавство України [Текст] / Б. Кофман // Юрид. журн. — 2011. — № 1(103). — С. 67—70.
8. Кофман, Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика [Текст] / Б. Кофман // Вісн. Центр. виборчої комісії. — 2007. — № 3 (9). — С. 74—80.
9. Лукашук, И. И. Значение правовых принципов в охране прав граждан [Текст] / И. И. Лукашук // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. — М. : Изд-е Гос. Думы РФ, 1998. — С. 327.
10. 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.
11. Про Центральну виборчу комісію [Текст] : Закон України від 30 черв. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.

12. Серьогіна, С. Г. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України [Текст] / С. Г. Серьогіна // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С. 38–44.

Стаття надійшла 6 квітня 2015 р.

Т. В. Стешенко, Л. С. Стешенко

**Международные избирательные стандарты, их реализация
в избирательном законодательстве Украины**

В статье рассмотрена степень имплементации международно-правовых стандартов демократических выборов. Определено, что избирательное законодательство Украины не в полной мере согласовано с международными избирательными стандартами, в связи с чем возникает большое количество проблемных вопросов, связанных с практикой применения избирательного законодательства Украины.

Ключевые слова: *избирательное законодательство, международные избирательные стандарты, правовая природа международных избирательных стандартов.*

T. V. Steshenko, L. S. Steshenko

**International electoral standards and their implementation in the electoral
legislation of Ukraine**

The article explores the degree of implementation of the international legal standards of democratic elections. It has been determined that the electoral legislation of Ukraine is not fully co-ordinated with international electoral standards; in this connection there is a large number of problem issues related to the practice of application of the electoral legislation of Ukraine.

The issues of international electoral standards and their implementation in the electoral legislation and practice of holding elections in Ukraine have attracted attention among scientists, learders of public authorities, members of electoral commissions and the public recently. The nature of international electoral standards has not fully been investigated nowadays. The international standards of democratic elections have attracted attention for a long time not only because of content, but also because of ambiguous legal nature. On the one hand, the rules

of international law, which take the forms of general principles, fundamental principles of democratic elections belong to the international standards, on the other hand, the level of international electoral standards is presented by acts of international organizations, which are not binding or which have political nature also belongs to international standards.

The observance of international standards of democratic elections is the subject of attention of international electoral missions. The most authoritative mission is led by the OSCE. One of the obligatory section of reports of Mission OSCE is to analyze the legislation of the appropriate State according to its compliance with generally accepted international standards.

Currently, the development of national electoral legislation and holding of elections are impossible without taking into account the principles and rules of international law embodied in the documents of above mentioned organization and also the European Commission for Democracy through the law of the Council of Europe (Venice Commission).

Nowadays, Ukraine has made significant progress in the realization of European standards of democratic elections by implementing the relevant rules in domestic electoral legislation, although there are grounds to state about the incompleteness of this process. Elections are a key element of democracy, that is why for Ukraine's accession to the European community of democratic states harmonization of the Ukrainian electoral legislation and electoral practices in compliance with European standards is of great importance.

Keywords: *electoral law, international electoral standards, the legal nature of international electoral standards.*