

ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ВИБОРІВ У РЕГІОНАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ

Микола Бучин,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології
Національного університету
«Львівська політехніка»

Стаття містить правовий аналіз міжнародних нормативно-правових актів регіонального характеру щодо дотримання демократичних принципів виборів. Автор досліджує міжнародні документи, розроблені в рамках регіональних міжнародних організацій і об'єднань, як важливі джерела міжнародного виборчого права.

Ключові слова: демократія, вибори, міжнародне право, демократичні принципи виборів, міжнародні нормативно-правові акти, виборчі права, виборчий округ, виборча кампанія.

The legal analysis of international normative legal acts of regional character in relation to realization of democratic principles of elections is carried out in the article. The author probes international documents, developed within the framework of regional international organizations, as important sources of international election law.

Keywords: democracy, elections, international law, democratic principles of elections, international normative legal acts, franchise, constituency, election campaign.

Після здобуття незалежності українська держава заявила про намір будувати демократичний політичний режим. Результат демократичних перетворень в Україні багато в чому визначається рівнем демократичності виборів, що є однією з основних ознак демократії. Для того щоб вибори були демократичними, вони повинні відбуватися з дотриманням демократичних принципів.

Виборча практика України показує, що не всі демократичні принципи виборів дотримуються повною мірою. Це не дозволяє охарактеризувати виборчий процес у нашій державі як повністю демократичний і може нести в собі загрозу побудові стабільної демократії в майбутньому. Одним з аспектів демократизації виборчого процесу в Україні повинно стати приведення виборчого законодавства у відповідність з міжнародними нормативно-правовими актами. Тому тема дослідження є актуальною, оскільки вивчення правових аспектів міжнародного виборчого права дозволить покращити українське виборче законодавство, що сприятиме зростанню рівня демократичності політичної практики в Україні загалом і виборчої практики зокрема.

Проблемами міжнародних демократичних принципів (стандартів) виборів займалися такі українські науковці, як М. Ставнійчук, А. Романюк, С. Серьогіна, Є. Радченко та ін. Проте їхні дослідження часто носять загальний характер, не розглядаючи окремо проблему реалізації демократичних принципів виборів як одну зі складових міжнародного виборчого права.

Мета публікації – проаналізувати міжнародні нормативно-правові акти регіонального характеру, розроблені в першу чергу в рамках Європейського Союзу, щодо реалізації демократичних принципів виборів.

Міжнародні демократичні принципи (стандарти) виборів – це «загальноприйняті вимоги, закріплені міжнародними угодами або встановлені міжнародними організаціями,

що визначають принципи та оптимальні форми провадження виборчих процедур з метою якнайповнішої реалізації виборчих прав громадян [1, с. 17].

Міжнародні нормативно-правові акти з виборчого права, які регулюють демократичні принципи виборів і стосуються України, можна поділити на дві групи:

- універсальні – міжнародні акти, які прийняті в рамках міжнародних організацій світового масштабу (в першу чергу – ООН).
- регіональні – правові акти, які були прийняті європейськими міжнародними організаціями (ОБСЄ, Рада Європи та ін.), а також – документи СНД.

Оскільки універсальні нормативно-правові акти з виборчого права носять, як правило, декларативний і загальний характер, ми зосередимо свою увагу на регіональних документах, які є більш деталізовані, а тому можуть бути значно ефективніше використані для вдосконалення українського виборчого законодавства.

До регіонального рівня міжнародних документів з виборчого права належать у першу чергу нормативно-правові акти Ради Європи та ОБСЄ. Так, Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини від 20 березня 1952 р. встановлює: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням, за умов, які забезпечують народові вільне волевиявлення своєї думки при виборі законодавчої влади» [3].

Важливим джерелом міжнародного виборчого права є документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ, який був прийнятий 29 червня 1990 р. Документ, зокрема, зобов'язує уряди країн-учасниць проводити вільні вибори з розумною періодичністю, при дотриманні таємного голосування або застосуванні рівноцінної процедури вільного голосування (на відміну від більшості міжнародних нормативно-правових актів, Копенгагенський документ не абсолютизує принципу таємного голосування). Процедура підрахунку голосів і повідомлення про неї повинні бути чесними, офіційні результати – опубліковані.

Документ проголошує загальне і рівне виборче право для дорослого населення. Держави зобов'язані поважати право громадян добиватись політичних чи державних посад як безпосередньо, так і в якості представників політичних партій чи організацій без будь-якої дискримінації. Крім того, повинна існувати можливість для окремих громадян чи суспільних груп створювати в умовах повної свободи свої політичні партії чи інші політичні організації. Завдання держав – надавати таким політичним партіям чи організаціям необхідні юридичні гарантії, які б дозволяли їм змагатись за владу на основі рівності перед законом і органами влади [2].

Крім повторення вже раніше сформульованих положень міжнародного виборчого права, Копенгагенський документ містить низку принципово нових норм і характеристик виборчого процесу. Так, у Документі міститься вимога про те, щоб усі мандати принаймні в одній палаті парламенту були об'єктом вільного змагання кандидатів у ході всенародних виборів. Це означає, що у випадку існування однопалатного парламенту в країні, він мусить формуватись шляхом виборів. У разі функціонування в державі двопалатного парламенту, хоча б одна палата повинна формуватись через вибори.

Копенгагенський документ регулює також проведення виборчих кампаній, які повинні відбуватись в атмосфері свободи і гласності. Крім того, забороняються адміністративні дії, насильство чи залякування, які б утримували політичні партії чи кандидатів від вільної репрезентації своїх поглядів і оцінок, які виборцям заважали б знайомитись з ними і обговорювати їх чи голосувати вільно, без страху бути покараними [2].

Документ містить також вимогу до держав не встановлювати будь-яких бар'єрів для безперешкодного доступу до ЗМІ всіх, хто бажає взяти участь у виборчому процесі. Також держави повинні гарантувати, що обрані кандидати належним чином вступають на посаду і зможуть там залишатись до закінчення встановленого законом строку.

Крім того, в Копенгагенському документі вперше в історії міжнародного виборчого права проголошується необхідність присутності як національних, так й іноземних

спостерігачів, що підвищує рівень авторитетності виборчого процесу для держав, у яких він проходить. Тому держави повинні запрошувати спостерігачів з інших країн чи будь-яких приватних установ і організацій, які виявлять бажання здійснювати спостереження за виборами. Більше того, спостереження не повинно обмежуватися виборами загальнонаціонального рівня, а здійснюватись і стосовно місцевих виборів. У свою чергу, міжнародні спостерігачі повинні взяти на себе зобов'язання не вмішуватись у хід виборчого процесу [2].

Хоч Копенгагенський документ не деталізує принципів проведення спостереження, не визначає статусу самих спостерігачів та ін., його відповідне положення було кроком вперед у забезпеченні принципу гласних виборів.

Ще одним важливим джерелом міжнародного виборчого права можна вважати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р. Розглядаючи проблеми участі громадян у місцевих виборах, Документ дає рекомендації державам-учасникам перевіряти «функціонування місцевих виборчих систем з метою визначення, чи є в них якісь серйозні вади або домовленості про участь в голосуванні, що може відвертати певні групи населення від голосування, та розглянути можливість виправлення цих вад або домовленостей [5].

Також у Рекомендації декларується необхідність всіма заходами сприяти участі громадян у виборах: за потреби проводити інформаційні кампанії з метою роз'яснення суті голосування, а також заохочувати громадськість реєструватися для участі в голосуванні. За необхідності рекомендується проводити вибіркові інформаційні кампанії, спрямовані на певні сегменти суспільства. Крім того, з метою збільшення рівня участі громадян у виборах потрібно перевіряти реєстрацію виборців і виявляти, чи є якісь проблеми стосовно певних категорій або груп населення, які мало цікавляться виборами [5].

Для того щоб зробити вибори більш зручними для громадян, Рекомендація пропонує державам-учасникам розглянути наступні заходи:

- переглянути, як працюють виборчі дільниці, звертаючи увагу, зокрема, на їхню кількість, доступність, години роботи тощо;
- впровадити нові можливості голосування, які більше б відповідали прагненням громадян у кожній державі (дострокове голосування, голосування поштою, голосування на поштової дільниці, електронне голосування тощо);
- застосовувати конкретні форми допомоги (наприклад, інвалідам чи неписьменним особам) або інші спеціальні зручності щодо голосування для певних категорій виборців (голосування за дорученням, голосування вдома, в лікарнях, казармах чи у в'язницях тощо) [5].

Крім того, документ розглядає і рекомендує державам впровадити конкретні кроки і заходи, спрямовані на заохочення жінок до участі у виборах. Зокрема, пропонується розглянути можливість впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, які можуть бути внесені до виборчого списку, а також – введення для жінок квоти місць у місцевих органах влади. Ще однією пропозицією державам є розгляд питання щодо зменшення вікового цензу для активного і пасивного виборчого права [5].

Важливим міжнародним документом, який регулює принцип загальних виборів, є Рекомендація ПАРЄ «Про ліквідацію обмежень на право голосу» від 25 червня 2005 р. Документ підкреслює, що наявність активного і пасивного виборчого права є важливою умовою збереження основних громадських і політичних прав людини. Тому ПАРЄ пропонує державам переглянути всі наявні обмеження виборчого права і відмінити ті з них, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законних цілей. Зокрема, документ обґрунтовує необхідність скасування наступних виборчих цензів:

Ценз громадянства. Оскільки всі резиденти зобов'язані платити місцеві податки, а рішення місцевої влади напряму впливає на їхнє життя, ПАРЄ вимагає надати на місцевих

виборах активне і пасивне виборче право всім резидентам незалежно від їх громадянства чи національності. Що стосується загальнонаціональних виборів, то тут ПАРЕ вважає доцільним здійснювати прив'язку виборчих прав до громадянства. У випадку, коли особа є громадянином декількох країн, вона повинна мати право вільно вибирати, в якій державі вона бажає реалізувати своє виборче право.

Моральний ценз. ПАРЕ вважає необґрунтованим позбавлення права голосу осіб, які засуджені за кримінальні злочини. Тим більш необґрунтованою, на думку ПАРЕ, є позиція, коли засуджені вже і після виходу з тюрми ще певний час позбавлені виборчих прав. Оскільки кінцевою метою кримінального покарання є перевиховання засуджених з метою їх повернення в суспільство зі всіма правами і обов'язками, ПАРЕ пропонує державам застосовувати більш сучасний підхід до цієї проблематики: обмеження виборчих прав повинно застосовуватись тільки у випадку, коли особа вчинила злочин лише стосовно демократичного процесу. До цієї категорії злочинів ПАРЕ відносить фальсифікацію виборів, протиправний тиск на виборців чи кандидатів, участь у терористичній діяльності, військовому заколоті та ін., якщо ці злочини встановлені рішенням суду.

Військовий ценз. Згідно з документом необхідність демократичного контролю над збройними силами не повинна використовуватись як виправдання для позбавлення виборчих прав військовослужбовців. Тому ПАРЕ вимагає від держав переглянути наявні обмеження виборчих прав військових з метою відміни тих обмежень, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети.

Віковий ценз. ПАРЕ пропонує державам-учасницям знизити віковий ценз щодо активного виборчого права до 18 років і не більше 25 років для пасивного виборчого права.

Ценз осілості. Документ рекомендує державам надати виборче право всім громадянам, не встановлюючи вимог щодо місця проживання [4].

Крім того, ПАРЕ вимагає від держав-учасниць забезпечення виборчих прав громадян, які проживають за кордоном, на загальнонаціональних виборах. Держави повинні вжити необхідних заходів для забезпечення виборчих прав таких громадян: дозволити голосувати заочно (поштою), в консульствах чи з допомогою електронних засобів. Держави повинні співпрацювати одна з одною з цією метою і не створювати непотрібних перешкод на шляху ефективної реалізації виборчих прав іноземців, які проживають на їхній території.

Також у Рекомендації ПАРЕ акцентується увага на важливості забезпечення виборчих прав вразливих категорій населення: інваліди, солдати, особи, що проживають у будинках для літніх людей. Тому необхідно забезпечити умови, які б дозволили уникнути необґрунтованого впливу осіб, що доглядають за вищезгаданими категоріями громадян або є їхніми начальниками, а також забезпечити таємницю волевиявлення.

Загалом, на думку ПАРЕ, «...пріоритет повинен віддаватись наданню ефективних вільних і рівних виборчих прав максимально великій кількості громадян, незалежно від їх етнічного походження, місця проживання, стану здоров'я, статусу військовослужбовця чи наявності судимості» [4].

Підсумовуючи, треба сказати, що регіональні європейські документи з виборчого права є більш деталізованими, ніж універсальні нормативно-правові акти. Проте вони, в основному, роблять акцент на характеристиці базових демократичних принципів виборів, тоді як додаткові демократичні принципи виборів залишаються, як правило, неналежно проаналізованими. Тому завдання українського законодавця – використати міжнародний досвід європейських країн зі стабільною демократією для вдосконалення виборчого законодавства, одночасно деталізуючи його й адаптуючи до вітчизняних політичних реалій.

1. **Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування** / [Г. Антонова, А. Біденко, П. Бурковський]; За заг. ред. С. В. Радченка. – К.: Факт, 2003. – 258 с. 2. **Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.** – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_082. 3. **Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини від 20 березня 1952 р. (витяг).** – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2367>. 4. **Резолюція Парламентської Ассамблеї Ради Європи «Об устранении ограничений на право голоса» от 24 июня 2005 г.** – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_715. 5. **Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р.** – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_739. 6. **Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України** / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 1(7). – 2007. – С. 38-44. 7. **Словник-довідник політологічних термінів** / [Бучин М. А., Волинець О. О., Волощук С. М. та ін.]; за ред. М. Гетьманчука, П. Ткачука. – Львів: Військовий інститут Національного університету «Львівська політехніка», 2006. – 228 с. 8. **Ставніччук М. І. До сучасного розуміння принципів виборчого права** / М. І. Ставніччук // Держава і право. – Випуск 12. – 2001. – С. 111-117.