

**Кофман Б.Я.,**  
магістр державної служби,  
здобувач кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Маріупольського державного університету

## **МІЖНАРОДНІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ: ГНОСЕОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ СПРИЙНЯТТЯ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

*В статті аналізуються гносеологічні питання сприйняття національним законодавством України міжнародних виборчих стандартів.*

*В статье анализируются гносеологические вопросы восприятия национальным законодательством Украины международных избирательных стандартов.*

*This article analyzes the epistemological questions of perception by national legislation of Ukraine international election standards.*

*Постановка проблеми.* Серед чинників, що визначають ступінь гуманізму, демократичності і правового розвитку сучасної держави і суспільства, важливе місце займає складна в соціальному, політичному, правовому і гуманітарному аспектах система відносин, що виникають між державою і громадянином в процесі забезпечення і захисту політичних прав і свобод особи.

У контексті сучасних підходів і оцінки поглядів і доктринальних позицій представників міжнародно-правової та конституційно-правової науки, головним призначенням держави та її інститутів, виступає, перш за все, служіння суспільству, створення нормальних, стабільних і оптимальних умов для життя і діяльності всіх його членів. Саме тому об'єктивно актуалізується необхідність виявлення, виділення і обґрунтування найважливішої ролі держави по забезпеченню реалізації політичних прав громадян, велика частина з яких виявляється в процесі різних виборів, спрямованих на систематичне оновлення державної, регіональної і місцевої публічної влади, і, фактично, або на новацію всіх державно-правових і локально-правових інститутів, або на активізацію їх діяльності по реалізації завдань і функцій держави і територіальних громад. В цьому відношенні важливого методологічного значення набуває дефінітивне визначення виборів, що дане М.І. Кукушкін і О.А. Юговим, котрі вважають, що вибори – це такий політико-правовий стан суспільства, який можна охарактеризувати як динамічну форму постійної активності виборчого корпусу, всіх його учасників, а також як безперервний процес здійснення суверенної політичної волі народу, що є невичерпним джерелом реальної політичної і юридичної сили всіх владних структур, незалежно від їх форм і персонального складу [1].

Міжнародно-правове визнання існування у особи категорії невідчужуваних, природних прав і свобод, за допомогою ухвалення міжнародних норм, що містяться в міжнародних актах, привело до

формування і чіткого визначення, незнижуваного на національному рівні їх мінімуму, що отримав згодом назву міжнародних стандартів прав людини, тобто міжнародно-правових норм, що категоричним чином трансформують сферу соціально-правових відносин, яка завжди знаходилася у винятковій компетенції конкретної держави. Вона формувалася, регламентувалася, гарантувалася, реалізовувалася і контролювалася виключно її профільними інститутами, на її території. Саме звідси витікає важливий методологічний висновок про те, що вибори, їх правова оболонка – виборче право і їх процесуальна основа – виборчий процес, стають не тільки важливим чинником формування державної та муніципальної влади, забезпечення її позитивною спадкоємністю та стабільністю в соціумі окремих держав, але й займають все більш вагоме місце і набувають все більш істотного значення в міжнародному публічному праві, стаючи одним з мегатрендів світового розвитку.

У цьому аспекті можна послатися на позицію М. Міронова, який відзначає, що «вибори та інші електоральні процеси розглядаються світовою спільнотою в якості одного з ключових чинників внутрішньодержавних владних відносин, що мають системостворюючий характер та які визначають всю «зовнішність» національної правової і політичної систем» [2]. Звідси можливо зробити логічний висновок про те, що залежно від того, як організовані в державі вибори, наскільки вони є вільними і дозволяють виразити волю нації або територіального колективу, відобразити реальний розклад політичних сил, врахувати ідеологічні і інші інтереси системного характеру, що склалися в суспільстві, й залежить демократичний характер державного правління і управління, а також фактичне забезпечення верховенства закону, що зрештою, впливає на інституціоналізацію і структурування реальної системи захисту прав кожної конкретної людини.

В сучасному конституційному праві вже затвердилось розуміння того, що вибори є одним з нечисленних його інститутів, у відношенні до яких розроблено й визнано єдині міжнародні стандарти. Ці стандарти, які діють і реалізуються в сфері безпосереднього народовладдя, прямо погоджуються як з умовами формування, так й демократичного функціонування політичних режимів у державах. Згідно з висловом Ю. Орлова, вони виступають у якості «кістяка сучасної демократії» [3], тому таким стандартам мусять відповідати й виборче законодавство конкретних держав, що вважають себе демократичними, або взяли на себе відповідні зобов'язання в рамках міжнародних договорів, дотримуватися міжнародних виборчих стандартів. Визначаючи власне міжнародні виборчі стандарти, О.А. Вешняков, розуміє їх в якості універсальних або партикулярних міжнародних стандартів в області прав людини, що стосуються вільних і справедливих виборів [4]. Системніша характеристика профільних стандартів міститься у визначенні, що запропоноване П.А. Кучеренко. Вказаний автор визначає міжнародні виборчі стандарти, як сукупність міжнародно-правових норм, що

закріплюють базові виборчі права громадян і принципи їх реалізації, наявність яких дозволяє гарантувати проведення демократичних виборів і, таким чином, реалізувати право на участь в управлінні державою через інститути державної влади, включаючи здійснення судового та іншого захисту виборчих прав і свобод людини і громадянина, суспільного і міжнародного спостереження за виборами [5].

*Ступінь накової розробки теми.* Слід зазначити, що вітчизняні дослідники (М.О. Баймуратов, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін.) розглядали проблематику міжнародних виборчих стандартів, скоріше в застосовному, функціональному аспектах, у процесі реалізації норм виборчого права й виборчого законодавства. Нас же цікавить не тільки статутарний стан зазначених стандартів, тому *метою* статті є дослідження саме такого стану міжнародних виборчих стандартів, які мають істотну тенденцію до перманентного розширення й удосконалювання, охоплюючи все більшу кількість етапів і стадій виборчого процесу й втягуючи у свою орбіту усе більш широке коло суб'єктів не тільки власно виборчого, але й досить тісно пов'язаного з ним загальнодемократичного процесу, що відбувається в конкретній державі, а й питання їх сприйняття та імплементації у національне законодавство України.

*Виклад основного матеріалу.* Сучасне міжнародне право демонструє багату кількість стандартів, що є розробленими державами-членами світового співтовариства в рамках міжнародних організацій і конференцій, по різних сферах міжнародного співробітництва. Природно, пріоритет тут належить міжнародним стандартам у сфері прав людини, або точніше, міжнародним стандартам (стандарту) у міжнародному праві прав людини [6]. Цей пріоритет обґрунтовується не тільки й не стільки особливою значимістю об'єкта й предмета міжнародно-правового регулювання, скільки фактичною кількістю міжнародних стандартів, що закріплюють і формалізують легалізацію, легітимацію, захист, охорону, гарантування прав людини державою та її інституціями, практично у всіх сферах людської життєдіяльності – в умовах миру і воєнних дій; на рівні відносин з державою й у сфері місцевого самоврядування; залежно від статі, віку, стану здоров'я, правового стану; в залежності від належності свободи пересування (права ув'язнених) тощо. Таким чином на рівні міжнародного співтовариства в межах Організації Об'єднаних Націй, шляхом розробки та підписання широкого кола міжнародних угод, фактично створена парадигма захисту прав людини у широкому їх розумінні, що охоплює й політичні права людини та громадянина, до яких відносяться виборчі права.

Вважаємо, що проблематика міжнародних стандартів прав людини та й міжнародних виборчих стандартів, зокрема, досить яскраво демонструє поступове формування тенденції інтернаціоналізації конституційного права держав та конституціоналізації міжнародного правопорядку [7]. Дійсно, саме у цьому аспекті виявляється роль

міжнародних правових стандартів, у тому числі і виборчих, у сполучанні з глобальним конституціоналізмом. У контексті глобального демократичного управління міжнародні правові стандарти стали зв'язуючою ланкою між національним і глобальним конституціоналізмом. Вони забезпечують, на думку болгарського конституціоналіста Е. Танчева, взаємну відповідність різних правових принципів в умовах сучасного конституційного плюралізму [8].

В даний час правові ієрархічні структури найбільш є розвиненими на рівні національного конституціоналізму. Вони також вельми зримо є присутніми в сфері федералізму і затверджуються в області взаємодії засновницьких договорів Європейського Союзу (зокрема, Маастрихтського та Лісабонського) і конституцій його держав-членів. У глобальному конституціоналізмі існує певна сумісність демократичних стандартів, але про повністю побудовану ієрархію конституційних принципів поки мова не йде, оскільки сама глобалізація поки знаходиться в пошуку свого власного конституційного порядку. Тому влада закону і взаємодія глобальних стандартів з національними конституційними порядками все ще ґрунтуються на принципі *pacta sunt servanda*. У цих умовах зростає значення міжнародних правових стандартів, компенсуючих юридичну слабкість наднаціонального глобального конституціоналізму, що формується.

Німецький дослідник М. Мадуро в цьому контексті йде далі і висуває ідею трьох ключових опор конституційного розвитку в національному і глобальному масштабі. На його думку глобальний конституціоналізм, що ще формується, вже робить відповідний вплив на конституції національних держав, ставлячи під питання їх статус носіїв вищого суверенітету і безумовності легальності їх правових систем. Глобальний конституціоналізм впливає на національне конституційне самовизначення в частині ідеї самоврядування, *форм демократичної участі* (виділене авт.), розподілу владних компетенцій і демократичного представництва. Правові стандарти, закріплені в міжнародних договорах, і «рекомендаційне право» («м'яке право» - авт.) (*soft law*) також можуть грати роль опори, за допомогою якої виникаючі обмежувачі застосування влади проникають на рівень національного конституціоналізму як універсальний критерій конституційного порядку [9].

Конституційне управління, що розвивається в рамках глобального конституціоналізму, на глобальному рівні вельми чітко співвідноситься з так званим соціальним конституціоналізмом. Існують, принаймні, два основні тлумачення цієї концепції. Одне з них пов'язує соціальний конституціоналізм з розширенням сфери нормативної регуляції – одним з найважливіших явищ життя четвертого покоління, яке живе при конституціоналізмі. Інше – акцентує основну увагу на тому, що соціальний конституціоналізм зачіпає інтереси все більшої кількості міжнародних і національних акторів, які безпосередньо беруть участь в процесі ухвалення рішень, і обмежує свободу їхніх дій [10]. Уявляється, що саме таку

важливу аксіологічну, гносеологічну, функціональну та праксеологічну ролі міжнародних виборчих стандартів слід зазначити в контексті глобального управління.

Приведені в узагальненому вигляді чинники, демонструють важливу і системну роль відповідних міжнародних норм і правових інститутів, які виникли, склалися і сформувалися в сучасному міжнародному публічному праві і регулюють внутрішньодержавні суспільні відносини з приводу: а) призначення, підготовки, проведення і визначення результатів виборів; б) відносини, що визначають процесуальну і поліпредметну (суб'єктно-об'єктну) інфраструктуру виборів. На думку багатьох представників міжнародно-правової та і конституційно-правової доктрин, ці відносини демонструють стійкий, системний взаємозв'язок, що дає можливість говорити про формування в рамках міжнародного публічного права нової нормативної системи – системи міжнародних виборчих стандартів, які на думку Генерального секретаря Асоціації організації виборів країн Центральної і Східної Європи З. Тота (Угорщина), призвели до значного збагачення сучасного виборчого процесу, розширення демократичного виборчого простору [11].

Більш чітке уявлення про міжнародні стандарти можна одержати в процесі системного аналізу нормативних положень відповідних міжнародних угод універсального, субрегіонального й регіонального характеру. Так, наприклад, у Преамбулі Загальної Декларації прав людини 1948 р. говориться про те, що декларація є стандартом, до якого повинні прагнути всі народи й держави [12]. Прийняті в 1966 р. у розвиток цього документа Міжнародний пакт про громадянські та політичні права й Міжнародний пакт про соціальні, економічні та культурні права фактично додали положенням декларації характер легально визнаних і юридично обов'язкових стандартів, більш того, вони їх істотно розширили [13].

Серцевиною Заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), підписаного 1 серпня 1975 р. у Гельсінкі 33 європейськими державами, США і Канадою, виступає Декларація принципів взаємин між державами, що включила в себе фактично стандарти їх міжнародної поведінки й співробітництва, серед яких варто виділити принцип поваги прав людини й основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігії й переконань, а також принцип рівноправ'я і права народів розпоряджатися своєю долею [14].

Таким чином, можна констатувати, що міжнародні стандарти прав людини, у тому числі й міжнародні виборчі стандарти, є принципами, тобто основними засадами, що регулюють коло досить важливих суспільних відносин, що представляють інтерес для держав-членів світового співтовариства або держав-членів відповідної міжнародної регіональної організації, які закріплюються ними за допомогою норм міжнародного права в міжнародних угодах. Причому, у рамках останніх, держави, що їх підписали, беруть на себе зобов'язання по їхньому закріпленню в національному законодавстві й наступної реалізації в

практичній діяльності суб'єктів права, що перебувають на їх юрисдикційній території.

Слід мати на увазі, що серед міжнародних стандартів прав людини, у тому числі й міжнародних виборчих стандартів є не тільки міжнародні норми, що містяться в міжнародних угодах, а й ті, що вироблені міжнародними міжурядовими організаціями в рамках так званого «м'якого права» (soft law), тобто такі, що ще не прийняті державами-членами організацій у якості обов'язкових правових норм, а тільки у якості норм рекомендаційного характеру. Такою якістю, відносно стандартів виборів, володіють, наприклад, рекомендації Комісії за демократію через право Ради Європи (Венеціанська комісія), документи, що прийнято в рамках Міжпарламентської Асамблеї держав-членів Співдружності Незалежних Держав тощо). Однак, не дивлячись на рекомендаційний характер таких норм, їх дотримання визнається та заохочується міжнародною спільнотою. Більш того, іноді, ще набувши своєї обов'язковості у якості норм міжнародних угод, вони мають силу міжнародних звичаїв чи усталень.

Представляє практичний і етимологічний інтерес характеристика документів, які приймаються в рамках цих організацій, що дана Р. Гудвіном-Гіллом. Він вважає їх корпусом практик, які постійно еволюціонують і демонструють засоби досягнення мети вільних і справедливих виборів [15]. Дійсно, саме вони забезпечують динаміку розвитку міжнародних виборчих стандартів, їх перманентне і системне оновлення і удосконалення, а також відповідність цих стандартів рівню соціального прогресу, який досягнутий світовою спільнотою.

Міжнародні виборчі стандарти є сукупністю визнаних спочатку на міжнародному, а потім і на внутрішньодержавному (національному) рівнях правових норм (матеріальних і процесуальних, технологічних /технічних/) і нормативних вимог, що володіють різною правовою силою (загальнообов'язкових, рекомендаційних), в яких узагальнений накопичений світовою спільнотою 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.

*Висновки.* Резюмуючи, варто вказати, що правова природа міжнародних стандартів, у тому числі й міжнародних виборчих стандартів, досить яскраво характеризує їх дефінітивний зміст та навантаження, що в аксіологічному, предметному, об'єктному, конституційно-інституціональному й статутарно-функціональному аспектах, можна звести до декількох позицій: а) вони є в переважній більшості стандартами у сфері прав людини, тобто певними рамками в межах яких повинна діяти держава, її органи й всі інші суб'єкти права, з метою легалізації, легітимації, охорони, захисту, гарантування й реалізації різнорівневих і поліоб'єктних прав людини; б) вони виступають у вигляді зовнішніх зобов'язань держав, узятих ними в рамках міжнародних багатосторонніх

угод; в) вони носять наднаціональний характер, але повинні бути сприйнятті національним законодавством за допомогою механізму імплементації й знайти своє відображення в ньому та практичну реалізацію у внутрішній діяльності держави; г) вони є правилами, передбаченими в міжнародному праві; г') вони виникають у результаті міжнародної нормотворчості (правотворчості); д) вони знаходять своє зовнішній прояв за допомогою міжнародного правила поведінки (міжнародної правової норми); е) по своїй правовій конструкції й етимологічному змісту, вони є міжнародними нормами-принципами, тобто основними засадами, що регулюють коло досить важливих суспільних відносин, які представляють інтерес для держав-членів світового співтовариства у сфері регулярного оновлення різних рівнів публічної влади, стабільного та передбаченого функціонування демократичної державності.

**Використані джерела:**

1. Кукушкин М.И., Югов А.А. Выборы – конституционный институт прямого народовластия в России/ М. И. Кукушкин, А. А. Югов // Российский юридический журнал. - 1996. - № 2. - С.74.
2. Миронов Н. Международные избирательные стандарты и российские выборы / Н. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. - № 4. – С. 66.
3. Я никогда не верил, что у личности нет свободы выбора: Интервью, взятое Э. Чепоровым у Ю. Орлова // Новое время. – 1991. – № 51. - С. 37.
4. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации/ А. А. Вешняков// Дисс... к.ю.н. – М., 1997. – С. 17, 39, 139.
5. Кучеренко П.А. Реализация международных избирательных стандартов в правовой системе Российской Федерации / П. А. Кучеренко// Автореф. дисс. к.ю.н. – М., 2007. – С. 7.
6. Бурлак О.В. Поняття міжнародного стандарту в міжнародному праві прав людини/ О. В. Бурлак // Держава і права: Зб. Наукових праць. – Вип. 33. – 2006. – С. 509 – 515.
7. Див.: Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія. – К.: Логос, 2010. – С. 247 – 310.
8. Танчев Е. Верховенство конституції в контексте конституційного плюралізму/ Е. Танчев // Сравнительное конституционное право. – 2005. - № 4. – С. 109.
9. Maduro M. From Constitutions to Constitutionalism: A Constitutional Approach for Global Governance, Lead Paper to the Workshop Changing Patterns of Rights Politics: A Challenge to a Stateless? - Hamnese Institute for Advanced Studies. Delmenhorst, Germany, 2003. - P. 9-12.
10. Teubner G. Societal Constitutionalism: Alternatives to State - Centered Constitutional Theory, Stores Lectures 2003/2004 - <http://www.jura.uni-frankfurt.de/teubner/.pdf>.
11. Выступление Генерального секретаря Ассоциации организации выборов стран Центральной и Восточной Европы З. Тота (Венгрия): Материалы 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов»// Журнал о выборах. – 2006. – Спец. Выпуск. – С. 71-72.
12. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Международные акты о правах человека: Сб. документов. – М.: Норма, 1998. – С. 39 – 43.

13. Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах// Международные акты о правах человека: Сб. документов. - М.: Норма, 1998. – С. 60, 69.
14. Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р.// Юридична енциклопедія. – Т. 2. – К., 1999. – С. 473.
15. Goodwin-Gill Guy S. Free and Fair Elections: New expanded edition.- IPU.- Geneva.- 2006.- P. 75.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
Баймуратов М.О.*

**УДК 342 565.2 (477)**

**Кравчук О.В.,**

науковий консультант судді Конституційного Суду України,  
аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України

### **ДОКТРИНА СПІВМІРНОСТІ (ПРОПОРЦІЙНОСТІ) ПРАВООБМЕЖЕНЬ У ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

*У статті аналізуються правові позиції Конституційного Суду України, у яких на основі принципу верховенства права та його складової – принципу співмірності (пропорційності) вироблено правові критерії обмеження прав і свобод людини і громадянина.*

*В статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда Украины, в которых на основе принципа верховенства права и его составляющей - принципа соразмерности (пропорциональности) выделены правовые критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина.*

*This article analyzes the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, based on the rule of law and its component - the principle of the proportionality in which the legal criteria for restricting the rights and freedoms of citizens are produced.*

*Постановка проблеми.* Конституція України як Основний Закон держави розроблялася і приймалася у відповідності до міжнародних стандартів з тим, щоб втілити досягнення правового розвитку суспільства, закріпити загальновизнані принципи і норми міжнародного права та фундаментальні права і свободи людини і громадянина. Центральним елементом структури Конституції України є положення про права і свободи людини і громадянина. Саме тому держава взяла на себе зобов'язання по утвердженню цих прав і свобод (стаття 3 Конституції України).

Разом з тим за змістом положень Основного Закону України вбачається, що права і свободи людини не можуть бути абсолютизовані – у правовій державі у деяких випадках допускається їх обмеження. Так, за частиною першою статті 64 Основного Закону України права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків,