

ГУБАНОВА Ганна Валеріївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ВИБОРЧОГО ПРАВА ДО УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглядаються актуальні питання впровадження європейських норм та правових стандартів виборчої системи, пошуку шляхів напрацювання практичного досвіду щодо гарантування виборчого права громадян України в умовах формування правової культури суспільства.

Ключові слова: імплементація, стандартизація, адаптація, політико-правові цінності, європейське виборче право, імплементація правових стандартів.

Губанова А. В. Механизмы имплементации европейских стандартов избирательного права к украинскому законодательству

Рассматриваются актуальные вопросы внедрения европейских норм и правовых стандартов избирательного права, поиска путей наработки практического опыта по гарантированию избирательного права граждан Украины в условиях формирования правовой культуры общества.

Ключевые слова: имплементация, стандартизация, адаптация, политico-правовые ценности, европейское избирательное право, имплементация правовых стандартов.

Hubanova H. V. Mechanisms of implementation of European standards of electoral rights to Ukrainian legislation

The topical issues of the introduction of the European norms and legal standards of the electoral law, the search of ways of running hours of practical experience to guarantee the electoral rights of citizens Ukraine in conditions of formation of legal culture of the society are considered.

Key words: implementation, standardization, adaptation, the European electoral law, implementation legal standards, political and legal values.

Постановка проблеми. Європейські стандарти щодо виборчої системи, питань виборчого права тощо все більше і більше інтригують українців, особливо ту їх частину, хто вбачає в практиці «старої Європи» взірець цивілізованості і майбутній шлях розвитку республік колишнього СРСР. Особливо гостро сприймаються ці стандарти в Україні зараз, коли громадськості пропонуються численні приклади порушень сталих виборчих європейських норм. Саме тому багато уваги приділяється вивченню та співставленню демократичних цінностей сьогодення тих країн, що засвоїли нові рівні демократичності з досвіду розвинутих демократичних держав.

Попри прийняття досить значної кількості законів в Україні щодо виборів, які забезпечують на практиці їх проведення, існує чимало «білих плям» у законодавстві, внутрішніх суперечностей і певних розривів з правом європейських демократичних стандартів. Спираючись на висновки Венеціанської комісії за демократію через право, можна обґрунтовано говорити про значні невідповідності виборчого законодавства України рекомендаціям цієї авторитетної міжнародної установи.

Зазначені проблеми актуалізують необхідність розглянути рівні міжнародного виборчого права з точки зору компетентності авторитетних правових установ світу та Європи, рекомендаційного характеру висновків Венеціанської комісії щодо окремих виборчих норм України в площині орієнтації на стандарти міжнародних Конвенцій та напрацьовані базові правові імперативи країн Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженням окремих аспектів виборчих систем та виборчого права присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, а саме: М. С. Горшеньової, О. В. Лавриновича, В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук, В. М. Шапovala, Ю. С. Шемщученка. Вагомий внесок у розробку виборчої проблематики внесли також відомі російські правознавці М. В. Баглай, Р. В. Єнгібарян, В. В. Лазарєв та ін. І хоча впродовж останніх років у науковій літературі з'явилося чимало нових праць, присвячених цьому питанню (В. М. Шаповал, О. Ю. Тодика, Ю. А. Веденєєв, А. А. Вешняков), аналіз правової сутності виборчого права з точки зору євроінтеграційних процесів усе ще потребує дослідження.

Метою статті є розкриття європейських правових стандартів для України, теоретичного та практичного характеру їх впровадження на українському правовому просторі.

Перевага політико-правових цінностей міжнародних виборчих стандартів стала очевидною наприкінці ХХ ст. внаслідок зростання міждержавної інтеграції, транснаціоналізації економіки, зміцнення міжнародних господарських, наукових, культурних та інформаційних зв'язків. У ХХІ ст. тенденція до унормування виборчого процесу на європейському просторі отримала додатковий розвиток, коли переважна більшість держав почала інтенсивно гармонізувати демократичні принципи побудови правової системи, де право громадян на участь в управлінні державою було не тільки визнано, але і гарантовано системою правового контролю.

Багаторівнева структура політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів та визнання їх результатів є формою правозахисної гарантії плюралістичної демократії, основних прав та свобод людини і громадянина, що визнані європейською спільнотою стандартом і нормою оптимального устрою суспільного життя.

За визнанням учених-правознавців та міжнародних експертів українське виборче законодавство достатньо збалансоване і обґрунтоване з точки зору правових демократичних норм. Тим паче це повною мірою стосується України як держави, колишньої союзної республіки в межах зобов'язань колишнього СРСР, тому що вона була учасником майже всіх багатосторонніх міжнародних договорів, що формулюють принципи та конвенційні норми міжнародного права. Усі ці договори є не тільки чинними для України як правонаступниці СРСР, а також і у зв'язку з тим, що за роки незалежності Україна приєдналася до ряду нових міжнародних правових конвенцій у галузі виборчого права, міжнародні стандарти яких стали пріоритетними в порівнянні з нормами її національного законодавства.

У зв'язку з цим питання щодо норм виборчого права розділяється на дві частини:

- 1) які базові норми міжнародного права лежать в основі чинного законодавства України;
- 2) чи є необхідність імплементувати всі європейські правові традиції і норми до українського виборчого кодексу.

Щодо впровадження європейських стандартів виборів в українське виборче законодавство, то тут фахівці виділяють декілька їх рівнів [8]. Первінний, базовий, рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародних актів

універсального характеру. До цього рівня належить, насамперед, цілий ряд документів, прийнятих Організацією Об'єднаних Націй (ООН), в яких проголошуються права і свободи людини як визначальних цінностей буття. Ці, проголошені в різні роки, починаючи з кінця 40-х рр. ХХ ст., документи переважна більшість держав Європи сприйняла як загальновизнаний стандарт, що покладається в основи національних законодавств і обов'язково втілюється у виборчі закони.

До базових документів цього рівня належать такі:

- Загальна декларацію прав людини, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.;
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий у 1966 р. і чинний з 1976 р.;
- Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р.;
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 25 грудня 1965 р.;
- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 р. та ін.

Базові джерела європейських виборчих стандартів констатують гуманістичні принципи свободи і рівності людей, на які має спиратися державна влада країн світу при забезпеченні виборчого права своїх громадян. Стаття 21 Загальної декларації прав людини проголошує: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має знаходити своє відображення в періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [2].

Учасниками цієї міжнародної декларації на сьогодні стали понад 150 держав світу, у тому числі всі країни СНД і Євросоюзу, що робить його міжнародним інструментом з найбільшою кількістю учасників і це гарантує право на вільні вибори.

У статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права підтверджується право кожного громадянина «голосувати і бути обраним на дійсних

періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців» [21].

У статтях 1 і 2 Конвенції про політичні права жінок сфокусовано також увагу на неприпустимості дискримінації прав жінок під час виборів: «Жінкам належить право голосувати на всіх виборах на рівних з чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації. Жінки можуть бути обрані на рівних з чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації, в усі встановлені національним законом установи, що потребують публічних виборів» [15].

У статті 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації закріплено зобов'язання держав учасниць пакту «...заборонити і ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і забезпечити рівноправністьожної людини перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження, особливо щодо здійснення ... політичних прав, зокрема права брати участь у виборах – голосувати і висувати свою кандидатуру – на основі загального і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною...» [6]. Таким чином, держави взяли на себе зобов'язання вживати спеціальні заходи, спрямовані на прискорення встановлення фактичної рівності людей.

Водночас документи універсального характеру, присвячені виборам, приймаються не тільки в рамках ООН, а й деякими іншими світовими міжнародними організаціями. Так, мова може йти про одну з найдавніших міжнародних організацій, якою є вже понад 120 років Міжпарламентський Союз. Питання проведення виборів завжди були в центрі уваги Союзу і 154-а сесія його Ради (1994 р., Париж) за участі представників 112 держав-членів цієї організації, одностайно прийняла Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів. Вони і стали основою для перманентного розгляду питань виборів у межах діяльності Міжпарламентського Союзу. У 1997 р. 161-а сесія Ради без голосування схвалила Загальну декларацію про демократію, у пункті 12 якої говориться: «Ключовим елементом у здійсненні демократії є проведення вільних і чесних виборів через регулярні інтервали часу, які забезпечували б можливість вираження волі народу» [3].

За Декларацією до критеріїв вільних і справедливих виборів належать:

– вжиття законодавчих та інших заходів з метою забезпечення гарантій прав та інституційних рамок для проведення регулярних справжніх і справедливих виборів;

- встановлення нейтрального, неупередженого і збалансованого механізму організації та проведення виборів;
- повага й дотримання прав людини для всіх громадян, які проживають на їх території та на територіях під їхньою юрисдикцією;
- забезпечення партіям і кандидатам розумних можливостей для презентації своїх виборчих платформ;
- додержання принципу таємного голосування;
- недопущення підкупу чи інших протизаконних дій;
- забезпечення ясності й зрозуміlostі всього виборчого процесу;
- відвернення випадків насильства в ході виборів;
- швидкий та ефективний розгляд скарг, що стосуються виборчого процесу, виборчими органами і судами тощо.

Порівняння універсальних виборчих стандартів з національним законодавством України свідчить про те, що вітчизняна політико-правова теорія та практика цілком сприйняли загальновизнані світовою спільнотою принципи і норми щодо організації та проведення виборів.

Другий, європейський, рівень виборчих стандартів (порівняно із загальносвітовим, що являють собою декларації на рівні ООН тощо) можна віднести до регіональних правових нормативів, які становлять вимоги міжнародноправових актів, прийнятих у межах Ради Європи та НБСЄ (ОБСЄ). Спільне історичне минуле, процеси загальноєвропейської інтеграції 70 – 90-х рр. минулого століття, сучасні глобалізаційні тенденції зближують країни континенту в площині правової культури громадян, правосвідомості європейців та правил правової поведінки. Тому регіональні стандарти (тобто стандарти, що містяться в документах, до яких приєднуються держави, розташовані в межах того чи іншого географічного регіону) мають зазвичай більш конкретний характер порівняно з універсальними (тобто з тими, що зафіксовані в документах, до яких приєдналися держави, розташовані на різних континентах). До таких регіональних законодавчих нормативів належать прийняті рішення Нарадою з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ)¹ на Конференції з людського виміру, що проходила в три етапи: у Парижі в 1989 р., у Копенгагені в 1990 р. та в Москві 1991 р.

Регіональні міжнародні стандарти містяться також і в документах Ради Європи, як наприклад Конвенція про захист прав людини та основних свобод, що закріплює свободу висловлення думки (стаття 10), свободу зборів та об'єднань (стаття 11), заборону дискримінації (стаття 14), обмеження на політичну діяльність іноземців (стаття 16). Історично значуще в положеннях цієї Конвенції стало те, що вона унормувала обов'язкові до виконання норми міжнародного права, порушення яких може розглядатися судами як національного, так і міжнародного рівня [5].

Наступний, третій, рівень європейських правових стандартів, що можуть бути імплементовані до законодавства України, складають національні законодавства держав «старої Європи», що пройшли випробування часом та її історичною практикою і є сьогодні для нас певною мірою правовим взірцем. Критерієм відповідності таким стандартам є рішення Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія), а також Комітету Міністрів і Конгресу місцевих та регіональних влад, які стосуються галузі виборчого права. Законодавче поле держав-членів Євросоюзу та практика його використання перебувають у межах правового моніторингу Венеціанської Комісії та розгляду справ на рівні Європейського суду з прав людини, що дають правові оцінки за фактами звернень національних конституційних судів, політичних партій чи пересічних громадян.

Таким чином, європейська законодавча база для вибору певних правових орієнтирів для України достатньо широка і, враховуючи численні неузгодженості та суперечності в ряді законів щодо виборів, матеріал для запозичень (читай імплементації) в українську правову базу досить об'ємний.

Загальносвітові та регіональні декларації, конвенції та інші документи щодо виборчих прав громадян створюють сприятливі умови для впровадження базових зasad міжнародних актів універсального характеру в методологію і логіку українського правотворення. П'ять основоположних принципів: загальне, рівне, вільне, таємне і пряме виборче право – прийняті і відтворені в національному законодавстві України, чим підтверджено орієнтацію держави України на загальнодемократичну еволюцію її законодавства.

В аналітичній літературі частини українських учених та експертів з питань «правової євроінтеграції України» нерідко можна зустрітися з негативною оцінкою ряду міжнародних документів і засудженням надто прямого наслідування

«стандартів буржуазної Європи». Така позиція обґрунтовується історичною своєрідністю шляху розбудови української держави і права на створення оригінального виключно національного законодавства щодо виборів у цілому. Особливій критиці підлягають рішення Венеціанської комісії, що сприймаються деякими її супротивниками як спроби втрутатися в законотворчу діяльність України та тиснути на її виборчий процес. У поле критики потрапили висновки Венеціанської комісії щодо ряду таких законодавчих актів України:

- про вибори народних депутатів України;
 - про Державний реєстр виборців;
 - щодо законодавчого забезпечення дострокових виборів в Україні;
 - щодо українського законодавства про політичні партії;
 - щодо внесення змін до закону про вибори народних депутатів України;
 - щодо внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні;
 - щодо внесення змін до закону про статус народних депутатів України;
 - щодо проекту закону про мирні зібрання в Україні»;
 - щодо проекту закону про парламентську опозицію в Україні [87, с. 378 – 477].
- Невідповідності на рівні унормування правових зasad виборчого права Європи з'являються у висновках Венеціанської комісії внаслідок аналізу правомірності конкретних положень виборчих законів України, що ніяк не може сприйматися як думка про засудження держави Україна як «порушника рекомендованих норм».

У практиці Венеціанської комісії та Європейського Суду з прав людини неодноразово наголошувалося, що під час розгляду заяв про порушення прав за статтею 3 Протоколу № 1 вони завжди беруть до уваги історичні реалії та сучасні політичні чинники. Тому висновки Європейської комісії за демократію через право ставлять за мету не лише визначати, але й створювати європейський виборчий доробок, який є як основою демократії, так і життєво важливою складовою європейського конституційного доробку. Діючи таким чином, ця авторитетна правова установа залишається відданою своєму первинному завданню – розбудові демократії через право.

Парламентська Асамблея і Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у 2004 р. схвалили Кодекс належної практики у виборчих справах, з якого тепер вони і виходять у своїх висновках щодо національних законодавств. Комітет Міністрів РЄ прийняв спеціальну офіційну декларацію, в якій закликає уряди, парламенти та інші відповідні органи влади у державах-членах брати до уваги Кодекс належної практики у виборчих справах та враховувати його в межах їх національних демоکратичних традицій під час розробки та застосування виборчого законодавства.

Цей документ містить виклад основних норм європейського виборчого доробку, його розкриття через традиційні конституційні принципи виборчого права та встановлює рамкові умови для застосування цих принципів, як відповідність основним правам, стабільність виборчого законодавства, а також процедурні гарантії, як організація виборів безстороннім органом та ефективна система оскарження і спостереження.

Венеціанська комісія проводить детальний аналіз виборчого законодавства та практики проведення виборів у країнах Європи для порівняння стандартів виборчого права з національними стандартами держав. У результаті цих досліджень публікуються відповідні доповіді, у висновках яких визначаються повторювані складності та слабкі місця у виборчому законодавстві та виборчій адміністрації в Європі у світлі відповідних міжнародних стандартів та відповідної практики [1, с. 400]. Оскільки часто буває так, що вибори не узгоджуються з принципами європейських виборчих правових стандартів, комісія досліджує причини, які призводять до такої ситуації. За останні роки Венеціанська комісія прийняла близько тридцяти порівняльних документів і ухвалено понад 55 висновків. Як правило, комісія надає свої висновки щодо законопроектів, а не щодо законів, які набрали чинності, аби дати уряду можливість внести зміни до законопроекту та привести його у відповідність до норм європейського виборчого доробку, перш ніж подавати до парламенту. Більшість із цих висновків комісії виборчих питань були підготовані спільно з НБСЄ. Комісія була особливо активною при розробці виборчих висновків не тільки стосовно України, але й Албанії, Вірменії, Азербайджану, Боснії і Герцеговини, Грузії, колишньої югославської республіки Македонії. За мету цієї роботи Венеціанська комісія ставить завдання забезпечити відповідність законопроектів міжнародним нормам, викладеним у Кодексі належної практики у

виборчих справах. У формулюваннях висновків для ряду законопроектів України даються оцінки і рекомендації, які з повагою констатують право держави на самостійність у законотворчості і в реалізації норм виборчого права.

Наприклад, щодо закону «Про вибори народних депутатів України» Венеціанська комісія на 66-й пленарній сесії в березні 2006 р. прокоментувала: «Закон усе ще надмірно регулює окремі сфери управління виборчим процесом, а низка його положень все ще суперечлива. Це може створити проблеми практичного застосування закону під час майбутніх виборів... Деякі конкретні положення... можуть не відповідати стандартам Ради Європи у сфері свободи вираження поглядів.

Багато положень різних законів, що регулюють різні види виборів, повторюються. Водночас можуть мати місце суперечності у процедурах через складність та великий обсяг цих норм. Таких неузгодженностей слід уникати, якщо можливо» [1, с. 402].

Висновки. Таким чином орієнтація України на європейське виборче законодавство набуває публічної оцінки та апробації законопроектів щодо виборів на рівні досліджень та порівнянь міжнародними експертами з цих питань у межах Європейської комісії за демократію через право. Це і є практичний шлях імплементації європейських стандартів виборчого права до українського законодавства.

У його розвиток за останніми новинами з правового європейського простору Україна зараз ставить питання щодо розробки і прийняття в найближчому майбутньому сталого, загальнообов'язкового стандарту демократичного виборчого кодексу Європи.

Список використаних джерел

1. **Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.** Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблей, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. – 2-е вид., виправл. і доп. – К. : Логос, 2009. –500 с.
2. **Загальна декларація прав людини,** прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. – Режим доступу : www.kr-admin.gov.ua/mol/molod/2.pdf.

3. **Загальна** декларація про демократію, схвалена Міжпарламентським Союзом Ради Європи. – Режим доступу : www.uk.wikipedia.org/wiki.
4. **Конвенція** про політичні права жінки 1952. – Режим доступу : www.cyclop.com.ua/content/view/1138/58/1/10/
5. **Конвенція** про захист прав людини та основних свобод. – Режим доступу : www.zakon.nau.ua/doc/?code=995_004
6. **Мазур О. Г.** Виборчі системи: світовий досвід / О. Г. Мазур. – Луганськ : Східноукр. держ. ун-т, 1999. – 36 с.
7. **Міжнародний** пакт про громадянські та політичні права, прийнятий в 1966 році. – Режим доступу : www.search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU66003U.html.
8. **Погорілко В. Ф.** Конституційно-правовий статус Верховної Ради України / В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика // Конституційне право України : підручник / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – Режим доступу : www.kul.kiev.ua/.../konstituciyne-pravo-ukrajini-za-red.-v.f.pogorilka.html.