

### ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ ПРО ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ВИБОРІВ

На фоні формування єдиного економічного простору спостерігається постійне розширення міждержавного співробітництва [1, 27]. Однак цьому процесу суттєво заважає існуюча різноманітність національних правових систем, їх нездатність до швидкої адаптації з міжнародно-правовими. У ситуації, що склалася, актуалізується необхідність створення єдиного правового простору, в межах якого можна було б швидше досягти ефективної співпраці між державами, що мають різні як економічні, так і правові системи.

У сучасних умовах «винятково важливим є затвердження в міжнародному праві принципу демократії, згідно з яким лише держава, що відповідає загальноприйнятим стандартам демократії, може бути повноправним членом міжнародного співтовариства» [2, 10]. Призначення ж міжнародних органів і організацій — впливати на державу в потрібному напрямку, не підміняючи її, тому що держава суверенна у виборі внутрішньої системи, в тому числі і у сфері виборчого права.

У даній статті буде проаналізовано діяльність Європейської Комісії «За демократію через право» (органу Ради Європи), яка спеціалізується у сфері правових гарантій забезпечення демократії, а отже, і виборчого права.

У міжнародному праві сформовані й продовжують формуватися стандарти, що стосуються безпосередньо умов формування і демократичного функціонування політичних режимів. Це, насамперед, стандарти виборів до органів влади і самі ці органи влади, які становлять, на думку Ю. Орлова, «кістяк сучасної демократії» [3, 37].

Як вітчизняна, так і зарубіжна наука міжнародного і конституційного права приділяє увагу поняттю виборчого права, аналізу його принципів, змісту, видів виборчих систем, їх значення, внеску міжнародних органів й організацій в розробку та становлення виборчого права, дотримання виборчих процедур та оцінювання результатів виборів. Свої дослідження присвятили даній проблематиці М. В. Буроменський [4], В. А. Карташкін [5], А. Є. Козлов [6], А. А. Мішин [7], О. Я. Гараджаєв [8], В. Шаповал [9] та інші.

Вперше в міжнародній практиці держави були змушені широко звернутися до питання демократичних стандартів виборів у зв'язку з підготовкою і проведенням серії плебісцитів відповідно до рішень Паризької мирної конференції після першої світової війни, оскільки держави-переможці, по-перше, заявили, що перехід територій «буде мати місце тільки як результат рішення самих жителів, прийнятого за умов, що забезпечать повну свободу голосування» [10, 1347], і, по-друге, були створені групи технічних експертів для дослідження умов для вільного волевиявлення населення на даних територіях. У свою чергу, проведення плебісцитів на зазначених умовах було неможливим без демокра-

тизації державного і громадського життя і тих, хто переміг, і тих, кого перемогли, забезпечення прав і свобод громадян хоча б щодо правил плебісциту тощо.

Уже в першій половині ХХ ст. норма про демократичні вибори мала тенденцію до визнання у міжнародному праві й іноді була своєрідним орієнтиром у розумінні демократії в цілому. При всій важливості даних норм за їхнім прийняттям усе-таки не стояло завдання боротьби за демократію в цілому світі. Це були природні зовнішньополітичні акції, які по суті своїй відображали умонастрої, ступінь політичної та правової культури, рівень правової свідомості їхніх держав, що в силу власного розвитку не мислили ці акції іншими, але ще і не надавали їм характеру загальних із точки зору усвідомлення важливості процесів демократизації для всієї цивілізації. Однак цивілізація емпірично напрацьовувала у міжнародному праві відповідний нормативний масив. Цей період варто вважати етапом початку формування у загальному міжнародному праві принципу періодичних і справжніх виборів під ефективним міжнародним контролем. Однак найбільш повно й авторитетно нормативна основа принципу була закладена в Загальній декларації прав людини, що потім майже дослівно повторена у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та включала такі нормативи: вибори повинні бути періодичними; не-фальсифікованими; проводитися при загальному й рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування чи за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування.

Основні правила проведення демократичних виборів хоча і встановлюються національним законодавством, але не можуть суперечити існуючому міжнародному стандарту. Відсутність представницького органу повинна бути свідченням відсутності в державі народовладдя і невідповідності існуючої в ній системи органів державної влади міжнародному стандарту.

З 90-х рр. ХХ ст. активна діяльність по формуванню міжнародних стандартів виборів спостерігається в європейському регіоні. З перших днів свого існування Венеціанська комісія активно працює у сфері виборчого права [11]. Вона, зокрема, готує висновки по проектах законів про вибори. Найбільш типовим прикладом може служити співробітництво з Албанією. В рамках двосторонньої комісії Венеціанська комісія послідовно брала участь у процесі роботи у сфері виборчого законодавства в 1997, 2000 і 2003 роках. У 1997 році Комісії також було доручено написати перший проект закону про вибори в Боснії і Герцеговині. Комісія тісно співробітничала з Бюро ОБСЄ по демократичних інститутах і правах людини. Більшість висновків, що стосуються виборчого права держав, розроблені спільно двома організаціями.

Крім того, Комісія регулярно співпрацювала в сфері виборчого законодавства з такими країнами, як Грузія [12], Вірменія [13], Азербайджан [14], Україна [15]. На менш постійній основі вона працювала з багатьма іншими державами, наприклад, з Молдовою, Румунією, колишньою югославською республікою Македонія тощо.

З 2002 року діяльність Комісії у сфері виборчого законодавства спрямована на створення Ради по демократичних виборах. Для забезпечення правової ста-

більності й збагачення європейської спадщини у сфері виборчого права Венеціанська комісія й Рада по демократичних виборах розробили принципи виборчого права, зокрема 18–19 жовтня 2002 року Європейська Комісія «За демократію через право» прийняла Звід рекомендаційних норм при проведенні виборів, а також інші рекомендації, які доповнюють його [16].

Основу Зводу рекомендаційних норм при проведенні виборів склали загальноєвропейські норми в сфері виборчого права. Ці норми, в першу чергу, стосуються дотримання таких класичних конституційних принципів в галузі виборчого права, як гарантія проведення загальних, рівних, вільних, таємних і прямих виборів, а також періодичність проведення виборів. Звід рекомендаційних норм при проведенні виборів визначає умови, необхідні для дотримання таких норм, як повага основних прав і свобод, стабільність виборчого законодавства та гарантії процедури проведення виборів, зокрема проведення голосування незалежним органом, існування процедури оскарження та ефективна система спостереження за виборами. Звід став основоположним документом, що спрямований на гармонізацію норм у галузі виборчого права, виступає референцією під час аналізу процесу проведення виборів і був схвалений Парламентською Асамблеєю Ради Європи і Конгресом місцевих та регіональних влад Європи.

Серед інших рекомендацій, що доповнюють Звід, слід згадати Анкету для спостереження за виборами [17] та Інформаційний документ для виборців [18]. Анкета дозволяє спостерігачам найбільш чітко оцінити весь комплекс критеріїв по організації та проведенню виборів, включаючи відкриття виборчої дільниці, проведення голосування та підрахунок голосів, і може бути адаптована до кожних конкретних виборів.

Інформаційний документ для виборців дає загальне уявлення про відомості, які органи державної влади може надавати виборцям. Цей документ в подальшому може бути доопрацьований із врахуванням особливостей кожної конкретної держави (наприклад, у Грузії було поширено більше 300 тис. копій цього документа).

Рада по демократичних виборах аналізує висновки та дослідження Венеціанської комісії в галузі виборчого права перед розглядом їх на пленарних засіданнях Комісії, тому що до сфери діяльності даної Ради належить перш за все вивчення транснаціональних тем.

Крім Зводу рекомендаційних норм при проведенні виборів [19], Рада (нагадаємо, в її складі і члени Венеціанської Комісії) провела, наприклад, порівняльне дослідження по референдумам в Європі [20], члени Ради підготували декілька доповідей про обмеження виборчих прав (у національному праві й у відповідно до ЄКПЛ) [21], а також доповідь про правила проведення виборів та інші дії, що сприяють участі національних меншин у процесі прийняття рішень в європейських країнах [22].

У рамках роботи щодо участі в громадському житті осіб, що належать до національних меншин, Венеціанська Комісія підготувала документ «Виборче право і національні меншини» [23]. В його тексті підкреслюється, що лише

деякі держави встановлюють спеціальні правила про представництво національних меншин у виборних органах влади. Вивчення питань щодо участі представників національних меншин у виборних органах влади, наприклад, у роботі національних парламентів, вимагає детального аналізу загальних проблем виборчого права, зокрема впливу виборчих систем на представництво політичних груп. Участь представників національних меншин у громадській діяльності через виборні органи забезпечується не стільки за допомогою застосування спеціальних положень про меншини, скільки застосуванням загальних положень і принципів виборчого права. Саме останні можуть бути розроблені таким чином, щоб збільшити шанси на успіх кандидатів — представників національних меншин.

Рада по демократичних виборах (а також члени Венеціанської комісії) працює також над іншими проблемами загального характеру: виборчі стандарти [24], виборчі системи [25], електронне голосування та голосування на відстані [26], створення бази даних, що містить виборче законодавство держав — учасників Ради Європи.

Конкретним результатом роботи Венеціанської комісії є також проведення семінарів, курсів підвищення кваліфікації та консультацій.

Венеціанська комісія організовує семінари та проводить консультації в окремих країнах з проблем виборчого права. Так, наприклад, у травні 2004 року в Софії відбувся семінар «Європейські стандарти у сфері виборчого законодавства в європейському конституціоналізмі» (основні теми, які розглядалися під час його проведення: переваги і недоліки різних виборчих систем, судова практика вищих національних судів по спорам у виборчому процесі, участь іноземних громадян у виборчому процесі на місцевому рівні, участь у виборах осіб з подвійним громадянством та перспективи розвитку виборчого права), у червні 2005 року в Белграді — семінар по організації виборів незалежними органами для виборчих комісій країн Центральної і Східної Європи тощо.

Крім того, Європейська Комісія «За демократію через право» організовує і проводить курси підвищення кваліфікації у сфері виборчого права, перш за все для осіб, що займаються застосуванням виборчого права. Мета їх — вивчення механізмів, що гарантують практичне використання принципів європейського виборчого спадку. Так, наприклад, такі курси проводилися в Албанії, Вірменії, Азербайджані, Грузії, Україні тощо.

Оскільки члени Венеціанської комісії — відомі у світі спеціалісти з конституційного права, вони консультують національні органи влади з питань застосування виборчого законодавства. Так, у 2003 році Венеціанська комісія провела консультації з Конституційним судом Вірменії з проблем оспорування результатів виборів, що виникли після проведення президентських виборів; у 2004 р. — консультації з ЦВК Грузії з питань парламентських виборів 2003 р., а також у зв'язку з проведенням дострокових президентських виборів у січні 2004 р. і парламентських виборів у березні 2004 р. та ЦВК Республіки Аджарії у червні 2004 р. У вересні-жовтні 2005 р. Венеціанська комісія надала в розпорядження ЦВК Грузії експерта з виборчого права, який

консультував керівництво виборчих комісій з різних питань підготовки і проведення майбутніх виборів.

Як вже згадувалося вище, Венеціанська комісія (точніше, її секретаріат) створила базу даних «VOTA» з метою спрощення доступу до виборчого законодавства держав — членів Ради Європи та інших держав, які беруть участь у роботі Комісії. Сьогодні база даних охоплює виборче законодавство більше 30 держав. До неї поступово вводяться конституційні положення, а також висновки і дослідження Венеціанської комісії у сфері виборчого права.

Таким чином, Венеціанська комісія, утверджуючи європейські стандарти виборчого права, сприяє забезпеченню демократії, поглиблює вивчення правових систем держав з метою зближення цих систем, втілює в життя принципи правової держави і демократії, досліджує проблеми, пов'язані з функціонуванням, зміцненням і розвитком демократичних інститутів. При цьому, як було встановлено, Комісія використовує у своїй діяльності різноманітні форми: аналізує правові акти, висловлює свою позицію з окремих проблем виборчого права і дає рекомендації, проводить семінари, консультації, покликані утверджувати демократичні стандарти виборчого права.

#### Література

1. Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України // Право України. — 2001. — № 2.
2. Міжнародне право: Павч. посіб. / За ред. М. В. Буромецького. — К.: Юрішком Інтер, 2005.
3. Я никогда не верил, что у личности нет свободы выбора: Интервью, взятое Д. Чепоровым у Ю. Орлова // Новое время. — 1991. — № 51.
4. Буромецкий М. В. Политические режимы государств в международном праве (Влияние международного права на политические режимы государств). — Х.: Ксилоп, 1997.
5. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. — М., 1995.
6. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. — М.: БЕК, 1996.
7. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Болье альвы, 1998. — 456 с.
8. Гарражасв О. Я. Конституційні права і свободи людини і громадянина в країнах Співдружності Незалежних Держав і міжнародно-правові стандарти (на матеріалах України, Росії, Азербайджану): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — О., 1998.
9. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. — К.: Основи, 1993.
10. International Conciliation. Reply of the Allied Associated Powers to the Observations of the German Delegation of the Conditions of Peace. — 1919. — № 144. — P. 1347.
11. Electoral Law: General Principles and Regulatory Levels // [http://www.venice.coe.int/docs/1992/CDL\(1992\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/1992/CDL(1992)001-e.html)
12. Opinion on the Unified Election Code of Georgia // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)005-e.asp)
13. Final Joint Opinion on Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007) // [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)013-e.asp)
14. Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005) // [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)029-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)029-e.asp)
15. Opinion on the Ukrainian Law on Elections of People's Deputies // [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)022-c.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)022-c.html)

16. Проведение выборов: Европейские стандарты и процедуры оценки // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2003. — № 26 (219).
17. Election Evaluation Guide adopted by the Council for Democratic Elections at its 5th meeting (Venice, 12 June 2003) and by the Venice Commission at its 55th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2003) // [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)010-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)010-e.html)
18. Elements for information documents for voters adopted by the Council for Democratic Elections at its 5th meeting (Venice, 12 June 2003) and by the Venice Commission at its 55th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2003) // [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)043-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)043-e.html)
19. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report // [http://www.dev.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://www.dev.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp)
20. Referendums in Europe — An analysis of the legal rules in European States — Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21–22 October 2005) // [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)034-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)034-e.asp)
21. Report on the abolition of restrictions on the right to vote in general elections endorsed by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3–4 December 2004) // [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)012-e.asp)
22. Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making process in European countries adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005) // [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp)
23. Electoral Law and National Minorities // [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.html)
24. Opinion on the draft ACEEEO Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)010-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)010-e.html)
25. Report on Electoral Systems. Overview of available solutions and selection criteria // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)003-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)003-e.html)
26. Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)012-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-e.html)

УДК 342.84(477):659.3

*А. В. Дашковська*

### **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ В УКРАЇНІ**

Як зазначено в Конституції України, народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Проблеми становлення в Україні конституціоналізму, прав людини, втілення ідеї народовладдя на сучасному етапі державотворення на пострадянському просторі є досить важливими і тісно між собою взаємопов'язаними [1]. Для реалізації цього фундаментального права народу України створено низку правових механізмів, які уособлені перш за все у виборчому процесі. Одним з інструментів функціонування виборчого процесу є інформаційна діяльність засобів масової інформації щодо висвітлення виборів та забезпечення ведення передвиборної агітації на умовах, визначених у законодавстві. В основі виборчого права будь-якої держави, включаючи і Україну, лежать відносини, що опосередковують реалізацію конституційного права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядуван-

© А. В. Дашковська, 2009