

Анотація

Куранин В. О. Нова Конституція Угорщини: суперечливі оцінки. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань, що повстали у результаті прийняття нової Конституції Угорщини, та реакції Венеціанської комісії та Європейського парламенту на окремі суперечливі положення цього конституційного акта та недоліки процесу його розробки та ухвалення.

Ключові слова: конституція, конституційний процес, Угорщина, конституційна реформа, Венеціанська комісія, Європейській парламент.

Summary

Kuranin V. A. New Constitution of Hungary: controversial evaluation. — Article.

Article covers issues arisen as a result of adoption of The Fundamental Law of Hungary and reaction of the Venice Commission and European Parliament to the some controversial provisions of the new Constitution of Hungary as well as to the certain flaws of its adoption process.

Keywords: constitution, constitutional process, Hungary, constitutional reform, Venice Commission, European Parliament.

УДК 341.184

С. С. Сон

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Реформування виборчих процесів та розбудова громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування в Україні вимагають оптимізації системи правових відносин у сфері участі політичних партій у місцевих виборах як таких, що мають виключне значення для розбудови демократії.

Необхідно також усвідомлювати, що специфіка історичного досвіду України щодо організації місцевих виборів на радянському етапі розвитку суспільства та за перші роки становлення незалежної держави та наявність сьогодні визначених міжнародних, зокрема, європейських стандартів у цій сфері, у багатьох аспектах впливають на сучасну політико-правову ситуацію в площині місцевих виборів.

Правовий механізм у сфері участі політичних партій в місцевих та регіональних виборах неможливо досліджувати повною мірою, не визначившись із тими стандартами, що розроблені у відповідній сфері міжнародним співтовариством, та не дослідивши відповідний досвід окремих держав, насамперед тих, які розвиваються у політико-правових умовах, подібних до вітчизняних. Специфіка відповідного дослідження полягає у необхідності аналізу його політичної та міжнародно-правової складової, що, на жаль, не завжди можна побачити у працях сучасних авторів.

Дослідники зазначають, що з утвердженням у світі загальнолюдських цінностей як базової засади побудови справедливого суспільного порядку зростає роль міжнародно-правових норм у регулюванні внутрішньодержавних процесів.

Предметом регулювання міжнародного права стають не лише питання міждержавних відносин, а й правовідносини, що виникають в конкретних національних державах у зв'язку з дотриманням прав людини і громадянина [1].

Місцеві вибори це не тільки виборчий процес, але й велика політика, яка на них формується та реалізується, при цьому у більшості європейських країн таку політику забезпечують політичні партії, як конституційні інструменти зв'язку між виборцями та органами місцевого самоврядування [2]. Як зазначається у матеріалах Додаткової наради ОБСЄ 2006 р., політичні партії є життєво необхідними для ефективного функціонування громадянського суспільства, оскільки вони є єдиними представницькими інститутами, які мають можливість узагальнювати разом суперечливі інститути різних груп та трансформувати їх в узгоджений політичний курс [3].

Відповідно до сучасної європейської правової доктрини, політичні партії є усталеним та законним засобом вираження політичних інтересів у відповідних процесах у демократичному та плюралістичному суспільстві, вони сприяють підтриманню впорядкованого, законного та відкритого управління; шляхом об'єднання, сумісного розгляду й обговорення конкуруючих вимог вони прагнуть розробляти більш узгоджений та стійкий політичний курс. Політичні партії є важливим інститутом посередництва між державою та її громадянами, що необхідно не лише для формування влади, але й для створення ефективної опозиції, вони характеризуються спільними переконаннями їх членів, сукупністю ідей або певною політичною філософією [4]. Політичні партії роблять внесок у процеси демократизації на регіональному та місцевому рівні шляхом пошуку легалізації власних повноважень з боку виборців, через інтеграцію громадян у процес демократизації, розробку платформ и програм для стійкого и та ефективного управління (або розробляючи політичні альтернативи та відіграючи стримуючу та урівноважуючу роль як опозиція), пропонуючи ненасильницькі шляхи вирішення конфліктів [3].

Діяльність політичних партій, зокрема, їх участь у місцевих виборах, є об'єктом уваги міжнародного співтовариства, отже мають існувати певні міжнародні стандарти такої діяльності. Експерти Комітету виборців України зазначають, що до визначення поняття «міжнародні стандарти» є різні підходи, основною ідентифікаційною ознакою яких є визначення джерел міжнародних стандартів [4]. Зазначимо, що Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською комісією у березні 2001 р., прямо вказують на «потребу подальшого сприяння встановленню стандартів у цій сфері на підставі цінностей європейської правової спадщини» [5].

Слід вказати, що досить часто міжнародні стандарти ототожнюються з міжнародним правом, при цьому «мінімум міжнародних правових стандартів» можна розподілити на три категорії:

- цілі або завдання, що визначаються міжнародним правом;
- права і обов'язки особи і політичних партій та груп;
- поєднання специфічних обов'язків, програмних зобов'язань і відповідальності та прав, що є обов'язковими для держави.

Джерела міжнародних стандартів для участі партій у регіональних та місцевих виборах можна класифікувати таким чином:

- загальні (ухвалюються для усіх членів міждержавного об'єднання);
- субрегіональні (ухвалюються для декількох країн об'єднання, наприклад для держав — членів Ради Європи з числа колишніх радянських республік);
- конкретизовані (ухвалюються для конкретної держави — члена об'єднання, наприклад, Рекомендації ОБСЄ № 192 (2006) про місцеві та регіональні вибори в Україні [6]);
- двосторонні (ухвалюються між міждержавним об'єднанням та державою, яка на входить до такого об'єднання).

Суб'єктом ухвалення відповідних актів можуть бути як одна з міжнародних організацій (ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Союз та ін.), так і її структурний підрозділ (зокрема, Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ), або спеціально утворена міжорганізаційна структура (така, як Венеціанська комісія) або окремих експерт (спостерігач, експертна комісія), що отримали відповідний мандат від організації.

Практика визначення міжнародних стандартів ОБСЄ у сфері місцевих виборів свідчить про те, що окремі питання остаточно ще не вирішені та поки що є предметом обговорення міжнародних конференцій.

Під міжнародними стандартами виборів сучасні автори розуміють «загальноприйняті вимоги, закріплені міжнародними угодами або встановлені міжнародними організаціями, що визначають принципи та оптимальні форми проведення виборчих процедур з метою якнайповнішої реалізації виборчих прав громадян» [1]. На думку фахівців, дотримання виборчих стандартів є динамічним, перманентним процесом і передбачає постійну в часі нормотворчу діяльність органів державної влади з метою як вдосконалення, так і уніфікації норм, що врегульовують питання виборчого процесу. При цьому дотримання міжнародних стандартів при проведенні виборів в Україні визнається «виключно важливим для її позитивного сприйняття у світовому співтоваристві, інтеграції в низку міжнародних та європейських структур» [7].

Експерти ОБСЄ вважають завдання розробки міжнародних стандартів досить складним та делікатним, насамперед через те, що політичні партії репрезентують місцеві інтереси.

Окремі автори вважають, що «міжнародні стандарти виборів не варто отожднювати виключно з міжнародним правом»; водночас вони визнають, що «міжнародно-правові норми, що врегульовують питання виборчого права, є складовою міжнародних стандартів виборів» [7].

Міжнародні організації виходять з презумпції того, що справедливе представництво всередині партійних структур, міцна організація партії та її фінансового управління, етичні стандарти, необхідність звітувати перед рядовими членами партії не будуть ефективними засобами підтримки реальних інтересів та пріоритетів за умов відсутності чіткого регламенту та практики заохочення внутріпартійної демократії. Відповідно до міжнародної доктрини для управ-

ління міжпартійними відносинами необхідні чіткі нормативні положення й практика, зокрема, щодо відносин між опозицією та партіями більшості. Важливим також є аспект ефективності механізмів забезпечення політичними партіями участі жінок та недостатньо представлених груп в публічному управлінні [3].

У розвитку міжнародного права в регулюванні виборчих процесів вітчизняні експерти виділяють два рельєфних періоди:

1) 50–60-ті рр. ХХ ст., коли з падінням колоніальної системи виникла потреба встановити для новоутворених держав зі слабкими демократичними традиціями і слабкою політичною культурою населення своєрідний «мінімум» правоздатності особи і громадянина в управлінні державою;

2) 90-ті рр. ХХ ст. необхідність втручання міжнародного права у виборчі процеси була пов'язана з посттоталітарними рецидивами у державах Східної Європи — централізацією і концентрацією влади в руках олігархічних кланів і, як наслідок, використання останніми виборчих процедур у власних інтересах [1].

Загальна декларація прав людини, прийнята 10 грудня 1949 р., у ст. 21 містить виборчі стандарти періодичності виборів, загального і рівного виборчого права та рекомендує таємне голосування як найоптимальнішу форму реалізації виборчого права, але не визначає таку форму як єдину можливу [8].

Експерти зауважують, що на універсальному рівні міжнародних стандартів найбільш виписаними є норми, що стосуються запобігання дискримінації виборця, встановленню рівних виборчих прав кожного суб'єкта виборчого процесу [7].

Документ Копенгагенської наради конференції з людського виміру відносить вільні вибори до «числа елементів справедливості, що істотно необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, і рівних і невід'ємних прав усіх людей», а волевиявлення людей на вільних, чесних, періодичних і непідроблених виборах визнає основою легітимності влади. Згідно з цим актом, вибори мають проводитись «через розумні проміжки часу шляхом таємного голосування чи рівноцінної процедури вільного голосування в умовах, що забезпечують на практиці вільне вираження думки виборцями при виборі своїх представників» [9].

До регіональних міжнародних актів, які встановлюють виборчі стандарти, зазвичай відносять Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах — учасницях СНД, яка дає трактування виборчих принципів загального, рівного, прямого виборчого права, періодичності і обов'язковості, відкритості і гласності, а також вільних, справжніх і справедливих виборів, та визначає механізми їх реалізації.

Окрім вітчизняні автори стверджують, що Конвенція «залишає досить значний маневр для зловживань зацікавленими чинниками у ході виборчого процесу». Водночас слід вказати, що Конвенція СНД співвідносить принципи чесності, рівності і справедливості виборів із встановленням параметрів фінансування виборів і виборчої кампанії, з тим щоб створення рівних фінансових

можливостей суб'єктів виборчої боротьби запобігало застосуванню різного роду технологій у формуванні іміджу політичної сили на виборах.

Дослідники визнають, що міжнародне право не містить спеціальних вимог до порядку розроблення, ухвалення та виконання міжнародних документів, які містять у собі стандарти у сфері місцевих та регіональних виборів. Отже, порядок узгодження та реалізації, контролю за виконанням для кожного такого міжнародного акта встановлюється *ad hoc*. Навіть ступінь обов'язковості цих документів для сторін, які їх ухвалили, часто залишається невизначеним.

Як визнають експерти Комітету виборців України, міжнародні стандарти, прийняті у 90-х роках ХХ ст., а також у 2003 р., відзначаються глибоким втручанням в інженерію виборчих процесів у національних державах, зачіпаючи такі питання, як створення незалежних виборчих органів, на які покладається обов'язок організації виборчого процесу, створення умов до справедливого ведення виборчої кампанії за рахунок розвантаження державних органів від організації виборчого процесу і судів від вирішення виборчих спорів.

Науковці вказують, що у міжнародних стандартах «декларуються лише принципи, основоположні засади справедливих і вільних виборів, але відсутні реальні механізми їх реалізації», що є «особливо актуальним з огляду на те, що в сучасних умовах удосконалились технологічні прийоми зацікавлених сил у порушеннях виборчого процесу, фальсифікації результатів виборів тощо», вони вказують на «неврахування регіональних та субрегіональних особливостей реалізації виборчого права у встановленні міжнародних стандартів» та визнають наявність суперечностей «в актах різного рівня, що складають міжнародні виборчі стандарти». Зауважимо, що специфіка ухвалення міжнародних актів створює передумови для відсутності ієрархічності та корегованості норм відповідних міжнародних стандартів, водночас така розбіжність буде значно більшою за умов урахування «регіональних та субрегіональних особливостей».

Хоча окремі дослідники і науковці вважають «неможливість встановити єдині виборчі стандарти для країн з різною суспільною і політичною культурою», з різною демократичною традицією об'єктивною причиною формування міжнародних регіональних та двосторонніх стандартів виборів. Стандарти, створені на основі субрегіональних міждержавних угод, такі автори називають «квазіміжнародними виборчими стандартами». Висловимо думку, що міжнародні стандарти виборчого процесу мають носити насамперед універсальний характер та містити можливість різного їх застосування у національних виборчих законодавствах. Урахування усіх «регіональних та субрегіональних особливостей» виборчого процесу призведе до розмивання вимог міжнародних стандартів, до їх казуалістичності, що, безумовно, знизить ефективність застосування відповідних актів.

Незалежні експерти стверджують, що порівняльний аналіз щодо відповідності європейських національних законодавств міжнародним виборчим стандартам показує, що «українське законодавство є одним з найпрогресивніших у Європі, оскільки більшість законодавчих актів зарубіжних країн значно менше адаптовані до міжнародних стандартів виборів». Водночас, на думку цих

авторів, в Україні на сьогодні відсутні процедури, які визначені Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи щодо контролю за фінансуванням суб'єктів виборчого процесу; чинне законодавство України неналежно прописує гарантії рівного доступу до джерел інформації в ході ведення виборчої кампанії учасників виборчого процесу.

Сучасна правова доктрина не містить загальновизнаного розуміння категорії міжнародних стандартів у сфері виборів, але урахування відповідних міжнародних документів є, безумовно, необхідним для вдосконалення національних механізмів участі політичних партій у місцевих та регіональних виборах. Джерела міжнародних стандартів для участі партій у регіональних та місцевих виборах можна розподілити на загальні, субрегіональні, конкретизовані та двосторонні. Суб'єктом ухвалення відповідних актів можуть бути як одна з міжнародних організацій (ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Союз та ін.), так і її структурний підрозділ (зокрема, Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ), спеціально утворена міжорганізаційна структура (така, як Венеціанська комісія) або окремих експерт (спостерігач, експертна комісія), що отримали відповідний мандат від організації. Важливою формою впливу на національні виборчі процеси є реалізація міжнародних, іноземних урядових та неурядових програм.

Водночас можна казати про те, що українське законодавство є досить повною мірою адаптованим до міжнародних стандартів виборів, насамперед у контексті європейських стандартів. При цьому актуальними стають не аспекти удосконалення нормативної бази щодо участі політичних партій у місцевих виборах, а питання вдосконалення організаційних форм реалізації відповідних стандартів, підвищення культури та правосвідомості відповідних учасників виборчого процесу.

Література

1. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* / Р. М. Павленко, Г. Антонова, А. Віденко [та ін.] ; ред. Є. Радченко ; Комітет виборців України. — К. : Факт, 2003. — 258 с.
2. Велігодський В. М. Діяльність політичних партій і організацій в період розбудови автономії в Криму (кінець 80–90-х рр.) // *Культура народів Причорномор'я. Исторические науки.* — 2003. — № 39. — С. 60–64.
3. Политические партии и парламентские фракции : материалы Дополнительного совещания по человеческому измерению «Демократизация: укрепление демократии путем эффективного представительства», сессия II (23 ноября 2006 г., Вена, Хофбург) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.osce.org/conferences/shdm3_2006.html.
4. Будущие выборы и выборы будущего. Украинское государство продолжает пребывать в состоянии неопределенности // *Содружество Независимых Государств.* — 1997. — № 1. — С. 3–7.
5. Правила щодо фінансування політичних партій: прийняті Венеціанською Комісією на 46-му пленарному засіданні, 9–10 березня 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступа : www.portal.rada.gov.ua/
6. Рекомендация ОБСЕ № 192 (2006) «О местных и региональных выборах в Украине, наблюдение за которыми проводилось 26 марта 2006 г.» (от 1 июня 2006 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.portal.rada.gov.ua/
7. *Вибори президента України: міжнародний вимір (аналітична записка)* / Комітет виборців України. — К. : КВУ, 2004. — 15 с.

8. Загальна декларація прав людини, прийнята 10 грудня 1949 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua/
9. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД від 7 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua/

Анотація

Son S. S. Міжнародні стандарти та національне законодавство України. — Стаття.

Стаття присвячена діяльності політичних партій та їх участі у місцевих виборах, є об'єктом міжнародного співробітництва, отже мають існувати певні міжнародні стандарти такої діяльності.

Ключові слова: політичні партії, місцеві вибори, міжнародні стандарти ОБСЄ, Рада Європи, Європейський Союз, експерти.

Аннотация

Son S. S. Международные стандарты и национальное законодательство Украины. — Статья.

В статье рассматривается деятельность политических партий и их участие в местных выборах, является объектом международного сотрудничества и имеют право существовать определенные международные стандарты такой деятельности.

Ключевые слова: политические партии, местные выборы, международные стандарты ОБСЕ, Совет Европы, Европейский Союз, эксперты.

Summary

Son S. S. International Standards and the National Legislation of Ukraine. — Article.

The article outlines the activities of political parties and their participation in the elections to local power bodies. The parties are the subjects of international cooperation and have the right to participate in such activity according to certain international standards.

Keywords: political parties, local elections, OSCE international standards, European Council, European Union, an expert.

УДК 343.72/73(477)

Д. Є. Волкова

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ СУДОВІ ІНСТИТУЦІЇ: ПИТАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Критичний аналіз теоретичних аспектів принципу поділу державної влади та дослідження специфіки його втілення в державно-правову практику різних країн дозволяє стверджувати, як вказується в літературі, що цей принцип означає не тільки жорсткий розподіл функцій та компетенції між владними структурами, але й єдність влади, механізми тісної взаємодії її гілок між собою для вирішення актуальних проблем державотворення [1, 37]. Засновники теорії поділу влади запропонували не лише власне концепцію поділу влади, а й створили цілісний механізм стримувань та противаг, який мав забезпечувати як поділ державної влади, так і тісну взаємодію її гілок. Якщо Ш. Мон-