

**МІЖНАРОДНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ ЯК СКЛАДОВА  
ПРИНЦИПУ ГЛАСНИХ ВИБОРІВ**

*У статті аналізується суть та особливості міжнародного спостереження за виборами як важливої умови дотримання гласності виборчого процесу. Автор досліджує права і обов'язки міжнародних спостерігачів, акцентує увагу на принципах взаємодії міжнародних спостерігачів з місцевою національною владою. Здійснено аналіз міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють проведення міжнародного спостереження за виборами.*

**Ключові слова:** вибори, демократія, принцип гласних виборів, спостереження за виборами, міжнародні спостерігачі.

Бучин Н.А.

**МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВИБОРАМИ КАК СКЛАДОВАЯ  
ПРИНЦИПА ГЛАСНЫХ ВЫБОРОВ**

*В статье анализируется сущность и особенности международного наблюдения за выборами как важного условия соблюдения гласности избирательного процесса. Автор исследует права и обязательства международных наблюдателей, акцентирует внимание на принципах взаимодействия международных наблюдателей с местной национальной властью. Сделан анализ международных нормативно-правовых актов, что регулируют проведение международного наблюдения за выборами.*

**Ключевые слова:** выборы, демократия, принцип гласных выборов, наблюдение за выборами, международные наблюдатели.

Buchyn M.

**THE INTERNATIONAL OBSERVATION FOR ELECTION AS A CONSTITUENT  
OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENT ELECTION**

*The essence and specialities of the international observation for election as an important condition of maintenance of publicity of electoral process is analysed in the article. An author explores rights and duties of international observers, accents attention on principles of co-operation of international observers with local national power. The analysis of international normatively legal acts which regulate conducting of the international observation for election is also carried out.*

**Key words:** election, democracy, the principle of transparent election, observation for election, international observers.

Для України як посткомуністичної країни на сучасному етапі характерні процеси демократичних перетворень, серед яких вагоме місце посідає демократизація виборчого процесу. Однак демократичні вибори неможливі без дотримання ряду універсальних правових засад – демократичних принципів. Одним з важливих демократичних принципів виборів є принцип гласності, який передбачає, зокрема, ефективне спостереження за ходом виборів, в тому числі – і міжнародне спостереження.

Тому проблематика нашого дослідження є актуальною, оскільки міжнародне спостереження є необхідним Україні для отримання рекомендацій щодо проведення виборчого процесу. Воно є важливим аспектом легітимації української влади на міжнародній арені. Вивчення суті та особливостей міжнародного спостереження дозволить ефективніше залучати міжнародні місії для спостереження за виборчою практикою України, ефективно налагоджувати механізми взаємодії міжнародних спостерігачів з місцевою владою. Крім того, вивчення міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються міжнародного спостереження, дозволить вдосконалити національне виборче законодавство, що сприятиме демократичним перетворенням у нашій державі.

Проблематикою міжнародного спостереження за виборами займалися такі вітчизняні та російські науковці як М. Дем'яненко, В. Погорілко, С. Князев та ін. [1-5]. Проте вони, розглядаючи принцип гласних виборів, лише побіжно акцентують увагу на міжнародному спостереженні за виборами, не розглядаючи його як цілісну систему, для функціонування якої необхідне чітке дотримання певних умов.

Мета статті – проаналізувати суть та особливості міжнародного спостереження за виборами як важливої складової принципу гласних виборів.

Спостереження за виборами дає можливість отримати уявлення про те, наскільки правильно протікає виборчий процес. Воно сприятливо впливає на відповідальність учасників виборів, підвищує прозорість виборчого процесу та рівень довіри до виборців з боку як електорату, так і міжнародного співтовариства. Тому спостереження за виборами можна вважати важливим інструментом не тільки оцінки рівня демократичності політичного режиму, але й способом поширення демократичних цінностей та забезпечення прав людини.

Всіх спостерігачів можна поділити на 3 групи:

- 1) партійні національні спостерігачі;
- 2) позапартійні національні спостерігачі;
- 3) позапартійні міжнародні спостерігачі.

Говорячи про партійних національних спостерігачів, слід зауважити, що вони є швидше „гравцями” ніж спостерігачами. І симпатизуючи певній політичній силі, вони часто керуються партійними інтересами і намагаються зробити результат виборів максимально сприятливим для своєї політичної сили. На відміну від партійних, позапартійні національні спостерігачі є нейтральними і намагаються об'єктивно і неупереджено вести спостереження за виборами. Однак на практиці, звичайно, справа часто виглядає по-іншому: багато організацій та об'єднань, які делегують спостерігачів на вибори, є залежні від певних політичних сил, прихильні до них чи навіть штучно ними сформовані. Крім того, часто в „нових демократіях” влада намагається здійснювати тиск на таких спостерігачів, примушуючи їх діяти в своїх інтересах. Тому доволі часто відмінності між двома групами національних спостерігачів є умовними і не завжди очевидними.

Саме тому важливою гарантією та інструментом забезпечення безстороннього, незаангажованого спостереження за виборчим процесом виступають міжнародні спостерігачі. Важлива роль міжнародного спостереження за виборами полягає в тому, що воно „...може сприяти підвищенню авторитетності виборчих процесів шляхом недопущення порушень і надання гласності фальсифікаціям, а також шляхом винесення рекомендацій щодо поліпшення виборчого процесу. Воно може також за необхідності сприяти підвищенню довіри громадськості, активнішій участі виборців і послабленню потенційних факторів для виникнення конфліктів під час виборів, водночас забезпечуючи на міжнародному рівні обмін досвідом та інформацією про розвиток демократії” [1].

Разом з тим, міжнародне спостереження за виборами має і певні слабкі сторони. Зокрема, не знаючи досконало місцевої специфіки, міжнародні спостерігачі часто не можуть побачити цілісної картини виборчого процесу в певній країні. Крім того, вибори завжди розглядаються як суто внутрішній процес, як основний інструмент вираження волі

народу, реалізація принципу національного суверенітету. Тому міжнародне спостереження за виборами, яке має на меті оцінити цей внутрішній процес, розглядається як певна форма втручання у внутрішні справи держави, зовнішній контроль здатності влади організувати і провести вибори.

Говорячи про міжнародне спостереження, варто зазначити, що воно можливе лише при виконанні державною, в якій проводяться вибори, ряду умов. Так, для організації міжнародного спостереження держава повинна вислати запрошення чи в інший спосіб завчасно повідомити міжнародну спільноту про бажання прийняти місії із спостереження. Тому держава повинна гарантувати безперешкодний доступ міжнародних спостерігачів до всіх етапів та технологій виборчого процесу. Крім того, міжнародні місії із спостереження повинні мати вільний доступ і до всіх осіб, які мають відношення до виборчого процесу: членів виборчих комісій, посадовців, які мають відношення до організації і проведення виборів, політичних партій і кандидатів, працівників ЗМІ та ін.

Ще однією важливою умовою функціонування місії є повна акредитація міжнародних спостерігачів – надання документів чи посвідчень, які дають повноцінне право проведення спостереження на всій території країни. Сама ж процедура акредитації повинна бути простою і недискримінаційною. Також держава має забезпечити свободу пересування міжнародних спостерігачів територією країни.

Крім того, держава повинна гарантувати, що жоден посадовець не буде втручатися в процедуру формування міжнародної місії зі спостереження, в діяльність самої місії, а також не буде чинити тиск чи переслідувати громадян, які працюють на місію чи допомагають їй. Також важливою умовою діяльності міжнародної місії зі спостереження є можливість безперешкодно оприлюднювати публічні заяви, звіти та висновки щодо виборчого процесу в країні.

Разом з тим, міжнародні спостерігачі повинні також дотримуватися певних правил та умов при здійсненні нагляду за виборчим процесом. Так, для забезпечення об'єктивного аналізу та оцінки виборчого процесу міжнародні спостерігачі повинні дотримуватися суворої політичної неупередженості у країні перебування, в тому числі – і в позаробочий час. Це повинно проявлятися, зокрема, в тому, що спостерігачі зобов'язані утримуватися від висловлювань чи проявів певної упередженості чи, навпаки, прихильності, щодо органів державної влади, певних політичних сил в державі чи певних спірних питань, що виникають в рамках виборчого процесу.

Також спостерігачі мають уникати прояву діяльності, що може бути сприйнята як надання преференції певній політичній силі: „утримуватися від носіння чи виставлення напоказ будь-яких символів, квітів чи гасел, що свідчать про певну прихильність, а також від прийняття будь-яких дарунків від учасників політичної боротьби” [6].

Крім того, міжнародні спостерігачі повинні поважати законодавство та органи влади країни перебування. Тому вони повинні ставитись з шанобою до діяльності влади та виконувати всі її законні вказівки. Всі судження та висновки міжнародних спостерігачів повинні базуватись на точній, достовірній і чітко проаналізованій інформації. Разом з тим, у випадку, якщо національне законодавство чи дії органів влади перешкоджають чи утруднюють реалізацію виборчих прав громадян, міжнародні спостерігачі мають зафіксувати ці факти і вказати на них компетентним національним органам влади.

Варто зазначити, що для ефективності міжнародне спостереження повинно здійснюватися не лише в день голосування, але й в період всього виборчого процесу. Зокрема, спостереження на попередніх етапах виборчого процесу дає змогу становити рівень досконалості складання списків виборців, наявність чи відсутність перешкод при реєстрації кандидатів чи партій (блоків), наявність чи відсутність проблем, пов'язаних з веденням передвиборної агітації, фінансуванням виборів та ін.

Також спостереження є важливим під час голосування і підрахунку голосів. Контроль спостерігачів у день виборів має відбуватися за всіма наявними формами голосування і у всіх випадках: для забезпечення прозорості виборів спостереження

повинно здійснюватися крім традиційного голосування на виборчій дільниці також за наявності такого в місцях позбавлення волі, у військових частинах та лікарнях. Також не повинні оминати увагу спостерігачів такі форми волевиявлення, як голосування з допомогою пересувних скриньок, голосування поштою, дострокове голосування, голосування за кордоном за умови їх передбаченості у національному законодавстві.

Важливою умовою ефективного міжнародного спостереження є досконалість національного виборчого законодавства, його відповідність міжнародним нормативно-правовим актам, для чого необхідно здійснити аналіз міжнародного виборчого законодавства. Так, уперше в історії міжнародного виборчого права Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ, який був прийнятий 29 червня 1990 р., проголошує необхідність присутності як національних, так й іноземних спостерігачів, що підвищує рівень авторитетності виборчого процесу для держав, в 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 [3].

Хоча 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.

Аналіз міжнародного спостереження за виборами присутній і в Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях Співдружності Незалежних Держав. Конвенція регламентує діяльність осіб, які здійснюють спостереження за виборами від імені інших держав чи міжнародних організацій. Підтверджуючи той факт, що присутність міжнародних спостерігачів сприяє відкритості і гласності виборів, держави-підписанти Конвенції задекларували намір сприяти доступу міжнародних спостерігачів до виборчого процесу. Тому міжнародні спостерігачі знаходяться під захистом держави, в якій проводиться спостереження, а органи влади зобов'язані сприяти їм в межах своєї компетенції. Разом з тим, в документі зазначається, що міжнародні спостерігачі не мають права використовувати свій статус для здійснення будь-якої іншої діяльності, яка не пов'язана з виборами. Тому допускається можливість позбавлення акредитації тих міжнародних спостерігачів, які порушують закони і загально визнані принципи та норми міжнародного права [7].

Згідно з Конвенцією, міжнародні спостерігачі мають право на:

- доступ до всіх документів, що регулюють виборчий процес, а також – на отримання від виборчих комісій необхідної інформації та копій зазначених документів. Виняток становлять документи, що зачіпають інтереси національної безпеки;
- контакти з політичними партіями (блоками), кандидатами, приватними особами, членами виборчих комісій;
- вільне відвідування всіх виборчих дільниць і приміщень для голосування, в тому числі – в день проведення голосування;
- спостереження за ходом голосування, підрахунком голосів і встановленням їх результатів в умовах, які забезпечують прозорість підрахунку;
- ознайомлення з результатами розгляду скарг, заяв і претензій, пов'язаних з порушенням виборчого законодавства;
- інформування членів виборчих комісій про свої спостереження і рекомендації без втручання в роботу виборчих органів;
- публічний виклад після завершення процедури голосування своєї думки про підготовку та проведення виборів;

- надання організаторам виборів, органам державної влади і відповідним посадовим особам свого висновку про результати спостереження за ходом виборчого процесу [7].

Разом з тим, Конвенція передбачає наявність і певних обов'язків для міжнародних спостерігачів. Зокрема, вони повинні здійснювати спостереження з дотриманням норм міжнародного законодавства, а також – законодавства країни, в якій відбуваються вибори. Свої функції спостерігачі мають виконувати, керуючись принципами політичної нейтральності і неупередженості. Також міжнародним спостерігачам заборонено втручатися у виборчий процес. Їхні висновки про хід виборчого процесу повинні ґрунтуватися на спостереженні та фактичному матеріалі [7].

Як ми бачимо, міжнародне спостереження за виборами є важливою умовою, що дозволяє зробити виборчий процес більш прозорим, відкритим і зрозумілим. І якщо у країнах із стабільною демократією така прозорість і відкритість може забезпечуватися внутрішніми механізмами (взаємоконтроль політичних сил), то в країнах з перехідним режимом міжнародне спостереження за виборами є вкрай необхідна умова демократичності виборчих процедур. Тому Україна повинна всіляко сприяти та ініціювати всебічне міжнародне спостереження за ходом та результатами виборів, що сприятиме зростанню як рівня демократизму української виборчої практики, так і міжнародного іміджу нашої держави в майбутньому. Це потребує системного підходу, що і становить перспективи для подальших досліджень проблематики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦЄ) 31 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=884\\_001](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=884_001)
2. Дем'яненко М.І. Прозорість виборчого процесу як важливий фактор чесних виборів / М.І. Дем'яненко // *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики*: Збірник. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с.
3. Документ Копенгагенського совещання Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994\\_082](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_082).
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / за ред. Ю. Ключковського; пер. з англ. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К.: Логос, 2009. – 500 с.
5. Князев С. Курс лекцій по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации [Електронний ресурс] / С. Князев. – Режим доступу: [http://www.jursites.ru/kurs\\_lekcii\\_knyaze.html](http://www.jursites.ru/kurs_lekcii_knyaze.html)
6. Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦЄ) від 31 березня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=884\\_002](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=884_002).
7. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_622](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_622)