

РЕАЛИЗАЦИЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ВИБОРІВ В УНІВЕРСАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ

У статті здійснено правовий аналіз міжнародних нормативно-правових актів універсального характеру щодо реалізації демократичних принципів виборів. Автор досліджує міжнародні документи, розроблені в рамках ООН, на предмет аналізу проблеми застосування демократичних принципів виборів, як важливі джерела міжнародного виборчого права.

Ключові слова: вибори, демократія, демократичні принципи виборів, міжнародне право, міжнародні нормативно-правові акти.

Бучин Н.А.

РЕАЛИЗАЦИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРИНЦИПОВ ВЫБОРОВ В УНИВЕРСАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ

В статье осуществлен правовой анализ международных нормативно-правовых актов универсального характера относительно реализации демократических принципов выборов. Автор исследует международные документы, разработанные в рамках ООН, на предмет анализа проблемы применения демократических принципов выборов, как важные источники международного избирательного права.

Ключевые слова: выборы, демократия, демократические принципы выборов, международное право, международные нормативно-правовые акты.

Buchyn M.

REALIZATION OF DEMOCRATIC PRINCIPLES OF ELECTIONS IN UNIVERSAL INTERNATIONAL NORMATIVELY LEGAL ACTS

In the article is carried out the legal analysis of international normatively legal acts of universal character in relation to realization of democratic principles of elections. An author probes international documents, developed within the framework of UNO, for the purpose the analysis of problem of application of democratic principles of elections, as important sources of international electoral law.

Key words: elections, democracy, democratic principles of elections, international law, international normatively legal acts.

Сучасне міжнародне співтовариство характеризується процесами інтенсивного якісного зростання міждержавної інтеграції, зміцнення і розширення міжнародних зв'язків у всіх сферах суспільного життя. В цьому контексті зростає роль та авторитет міжнародних організацій, держави намагаються гармонізувати і стандартизувати принципи функціонування внутрішньодержавного життя у відповідності з міжнародними нормами. Не є винятком і такий важливий внутрішньодержавний процес як вибори. Міжнародна спільнота розробила універсальні демократичні стандарти, за якими повинні здійснюватися виборчі процедури в усіх демократичних державах.

Після проголошення незалежності Україна задекларувала намір будувати демократичний політичний режим. Тому важливою умовою функціонування демократії в Україні є перейняття і застосування досвіду зарубіжних країн зі стабільною демократією у площині проведення демократичних виборів. У зв'язку з цим Україна повинна систематизувати виборче законодавство, впровадити практику реалізації демократичних принципів виборів у відповідності із європейською та світовою виборчою практикою.

Тому тема дослідження є доволі актуальною, оскільки вивчення правових засад міжнародного виборчого права дозволить вдосконалити українське виборче законодавство, що сприятиме проведенню виборів на більш демократичному рівні, розвитку демократії в Україні загалом.

Проблемами міжнародних демократичних принципів (стандартів) виборів займалися такі українські науковці як А. Романюк, М. Ставнійчук, С. Серьогіна, Є. Радченко та ін. [1–3]. Проте дослідження цих науковців часто носять загальний характер, не розглядаючи окремо проблему реалізації демократичних принципів виборів як одну із складових міжнародного виборчого права.

Мета публікації – проаналізувати міжнародні нормативно-правові акти універсального характеру, розроблені в рамках ООН, щодо реалізації демократичних принципів виборів.

Під міжнародними демократичними принципами (стандартами) виборів розуміють „... загальноприйняті вимоги, закріплені міжнародними угодами або встановлені міжнародними організаціями, що визначають принципи та оптимальні форми провадження виборчих процедур з метою якнайповнішої реалізації виборчих прав громадян” [1, с. 17].

Міжнародні нормативно-правові акти, які регулюють демократичні принципи виборів, і які мають відношення до України, можна умовно поділити на дві групи:

1. Універсальні – міжнародні акти, які прийняті в рамках міжнародних організацій світового масштабу (в першу чергу – ООН).
2. Регіональні – правові акти, які були прийняті європейськими міжнародними організаціями (ОБСЄ, Рада Європи та ін.), а також – документи СНД.

Біля витоків міжнародних демократичних принципів виборів стоїть прийняття Загальної декларації прав людини, яка була проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р. Документ проголошував право кожної людини на участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Воля народу має бути основою влади уряду, що виявляється у періодичних виборах, які не є сфальсифікованими.

Крім того, Декларація передбачає проведення самих виборів з дотримання принципів загальних і рівних виборів. Разом з тим правовий акт не абсолютизує таємниці голосування, передбачаючи можливість заміни таємного голосування громадян іншими рівнозначними формами за умови збереження свободи голосування.

Важливим моментом Загальної декларації прав людини було надання людям всіх прав і свобод (в тому числі і виборчих) незалежно від раси, кольору шкіри, мови, статі, релігії, переконань, національного, соціального, майнового чи іншого становища, а також – без розрізнення правового статусу самої держави, до якої належить людина [4].

Продовжуючи піднімати проблематику політичної рівності громадян, Генеральна асамблея ООН приймає Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Документ зобов'язував держави, які підписали цей нормативно-правовий акт, ліквідувати расову дискримінацію у всіх її формах і забезпечити рівність всіх людей перед законом, в тому числі щодо здійснення політичних прав, і, зокрема, – права брати участь у виборах (голосувати чи виставляти свою кандидатуру на основі рівного і загального виборчого права) та ін.

Конвенція дає широке трактування расової дискримінації, під якою розуміє „... будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, основані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основоположних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя” [5]. Разом з тим, Конвенція допускала застосування відмінностей, винятків, обмежень чи переваг між громадянами і негромадянами.

Положення Загальної декларації прав людини були уточнені та конкретизовані у Міжнародному пакті про громадські і політичні права, що був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. Враховуючи той факт, що учасниками Міжнародного пакту є близько 130 країн світу, цей документ є міжнародним правовим актом, що охоплює найбільшу кількість учасників. Це робить Міжнародний пакт про громадські і політичні права вагомим інструментом, що гарантує дотримання демократичних принципів виборів.

Стаття 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права передбачає можливість кожному громадянину без будь-якої дискримінації мати права і можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; голосувати і бути обраними на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [6].

Стаття 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права має доволі абстрактний характер. Тому дуже важливе значення має роз'яснення, яке дає Комітет ООН з прав людини у Загальному коментарі статті 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права.

Коментар, трактуючи Міжнародний пакт про громадські і політичні права як документ, який визнає і захищає право кожного громадянина брати участь у веденні державних справ, голосувати і бути обраним, вимагає від держав ефективного забезпечення цих політичних прав. Це, перш за все, досягається завдяки проведенню виборів через певні проміжки часу, які не можуть бути необґрунтовано довгими. Така періодичність дозволяє забезпечити звітність обраних представників а також гарантувати, що обрана державна влада є результатом вільного волевиявлення громадян.

Важливе місце в Коментарі відводиться принципу вільних виборів: „Особа, наділена правом брати участь у голосуванні, повинна мати можливість вільно здійснити свій вибір і голосувати за будь-якого кандидата, за чи проти будь якої пропозиції, винесеної на референдум чи плебісцит, вона повинна бути вільна підтримувати чи бути у опозиції до уряду, не зазнаючи утиску, який би міг спотворити свободу вільного вибору громадян. Виборці повинні мати змогу вільно формувати свою думку, вони повинні бути вільними від насильства, утисків чи маніпуляційних втручань у будь-якій формі прояву” [7].

Більше того, документ передбачає можливість обмеження фінансування виборчих кампаній, якщо це дозволяє гарантувати право вільного вибору громадян, яке може бути підірване непропорційним фінансовим забезпеченням виборчих кампаній кандидатів.

Як ми бачимо норма в Коментарі, що стосується принципу вільних виборів, носить дещо декларативний характер і не розкриває конкретних процедур, які б забезпечували вільне волевиявлення громадян.

Разом з тим в міжнародному нормативно-правовому акті міститься вимога до держав щодо забезпечення необхідних умов для реалізації принципу вільних виборів. Усвідомлюючи той факт, що важливою складовою вільного волевиявлення є можливість для виборця зробити свідомий вибір, Коментар зобов'язує держави вживати заходи для додання таких перешкод у здійсненні виборчого права як безграмотність виборців, бідність, мовні перешкоди, обмеженість пересування через фізичні вади. Так, для нацменшин інформація і матеріали про вибори повинні бути написані доступними для них мовами. Стосовно безграмотних виборців мають застосовуватись такі засоби, як фотографії та символи, що дозволять їм отримувати повнішу інформацію перед голосуванням. Крім того держава повинна гарантувати свободу слова, зборів та асоціацій як необхідну передумову вільного формування своєї виборчої позиції [7].

Важливою умовою реалізації вільних виборів є принцип таємного голосування. Тому Коментар зобов'язує держави вживати заходів для реалізації таємниці виборів. У випадку, коли національне законодавство передбачає голосування поза межами виборчої дільниці,

така процедура голосування теж має бути таємною. Сам ж принцип таємного голосування трактується документом як захищеність виборців від будь-яких проявів тиску чи примусу щодо надання інформації про те, як вони проголосували чи будуть голосувати, а також захищеність від будь-якого незаконного втручання у процес голосування. Що ж стосується допомоги виборцям, які з певних причин самотійно не можуть здійснити акт голосування, то вона повинна надаватися незалежними особами чи інституціями [7].

Чи не найбільш деталізованим в Коментарі є принцип загальних виборів. Так, документ допускає можливість обмеження пасивного виборчого права, а активне виборче право пов'язує з набуттям повноліття. Також необґрунтованим є обмеження виборчих прав громадян через фізичні вади, освіту чи майно. Це ж стосується і членства в політичних партіях.

Крім вікового цензу, документ допускає існування цензу дієздатності (обмеження виборчих прав душевнохворих) та морального цензу (обмеження виборчих прав засуджених). Проте Коментар наголошує на тому, що у випадку існування морального цензу тривалість позбавлення виборчих прав повинна бути пропорційна до тривалості засудження. Це положення, на нашу думку, є дещо абстрактним і не дає можливості його однозначного трактування і застосування на практиці. Разом з тим, однозначною є заборона на позбавлення виборчих прав осіб, які знаходяться під слідством [7].

Держава повинна вжити всіх необхідних заходів для реалізації принципу загальних виборів. Це, зокрема, стосується реєстрації виборців, коли така процедура передбачена національним законодавством. Держава повинна сприяти полегшенню цієї процедури і не встановлювати жодних перешкод для реєстрації виборців. У випадку, коли реєстрація здійснюється за постійним місцем проживання, держава повинна забезпечити реалізацію виборчих прав громадян без постійного місця проживання. Крім того, Коментар передбачає правову відповідальність за насильницьке втручання у реєстрацію виборців.

Коментар також встановлює принцип загальних виборів і щодо пасивного виборчого права. Зокрема, документ наголошує на тому, що будь-яка людина не може зазнавати жодних утисків чи дискримінації стосовно свого балотування на виборну посаду. Заборонено обмеження пасивного виборчого права такими необґрунтованими вимогами як місце проживання, освіта, походження чи політичне переконання. Разом з тим, припустимим щодо пасивного виборчого права є віковий ценз, який, однак, повинен бути виправданий об'єктивними і обґрунтованими критеріями. У випадку несумісності виборчих посад з певними іншими посадами (судді, держслужбовці і військові вищого рангу та ін.), заходи для уникнення конфлікту інтересів в такому разі не повинні порушувати виборчі права громадян, а причини для звільнення з виборчих посад повинні бути чітко зафіксовані у законодавстві і базуватися на об'єктивних та доцільних критеріях. Також не можуть бути умовою позбавлення виборчих прав політичні переконання.

Крім того, Коментар забороняє обмежувати пасивне виборче право приналежністю до будь-якої політичної партії. У випадку, коли національне законодавство передбачає необхідність збору підписів для балотування на виборах, такий захід не повинен обмежувати право бути обраним [7].

Значна увага в Коментарі також приділена дотриманню принципу рівних виборів. Зокрема, забороняється різниця між громадянами у реалізації виборчих прав у залежності від раси, статі, мови, кольору шкіри та ін. Крім того, документ обумовлює недопустимість диференціації виборчих прав громадян у залежності від способу набуття громадянства за народженням чи в результаті натуралізації.

У Коментарі декларується принцип „одна особа – один голос”, а також вказується на те, що голос однієї особи повинен бути рівним з голосом інших людей. Розмежування виборчих округів та метод розподілу голосів не повинні спотворювати розподіл виборців чи дискримінувати ту чи іншу групу та не повинні необґрунтовано виключати чи обмежувати право громадян вільно обирати їх представників [7]. Як ми бачимо, норма про

принципи формування виборчих округів та метод розподілу голосів мають доволі загальний та декларативний характер і не містять конкретних пропозицій щодо застосування на практиці.

Ще одне положення, яке містить Загальний Коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права, стосується необхідності створення незалежної виборчої комісії, яка б спостерігала за ходом виборчого процесу і була гарантом чесності і незалежності виборів. Однак ми погоджуємося з представниками Комітету виборців України, які вважають недоліками цього положення те, що „... Комітет ООН не визначає суб'єктів формування такої виборчої комісії, гарантії її незалежності, повноваження, правову основу діяльності” [1, с. 26].

Коментар передбачає також необхідність забезпечення вільного обміну інформацією між громадянами, кандидатами та обраними представниками як умову забезпечення реалізації виборчих прав громадян. Під вільним обміном інформацією розуміється свобода ЗМІ від політичної цензури, а також можливість вільно брати участь в політичній діяльності як безпосередньо, так і через різноманітні організації; свобода проведення мітингів, демонстрацій та маніфестацій, право критикувати і бути в опозиції до інститутів влади; право брати участь у виборчих кампаніях і поширювати політичні ідеї та ін. [7].

З проаналізованого можна зробити висновок про те, що Коментар приділяє значну увагу майже всім базовим демократичним принципам виборів (принципи вільних, рівних, загальних виборів при таємному голосуванні). В той же час додаткові демократичні принципи виборів, за винятком окремих випадків, залишилися поза увагою цього міжнародного нормативно-правового акту. Крім того, багато положень документу все ж мають декларативний характер і не передбачають конкретних процедурних норм щодо реалізації демократичних принципів виборів. Разом з тим, чітко окресливши основні універсального характеру принципи виборів, Коментар є дуже важливим джерелом міжнародного виборчого права.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що універсальні міжнародні нормативно-правові акти, що аналізують демократичні принципи виборів, носять, як правило, декларативний характер. В той же час регіональні міжнародні акти в галузі виборчого права є більш деталізованими, що дозволяє їхнє краще і чіткіше застосування при розробці і вдосконаленні українського виборчого законодавства. Тому аналіз регіональних міжнародних документів з виборчого права становить перспективи для подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / [Г. Антонова, А. Біденко, П.Бурковський]; За заг. ред. Є.В.Радченка. – К.: Факт, 2003. – 258 с.
2. Сьрьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С.Сьрьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії.– 2007. – № 1(7). – С. 38–44.
3. Ставнійчук М.І. До сучасного розуміння принципів виборчого права / М.І. Ставнійчук // Держава і право. – 2001. – Випуск 12. – С. 111–117.
4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
5. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_105.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.
7. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2368>.