

Ірина Овчар

МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ ТА ПОЛІТИЧНИЙ ПІДТЕКСТ ВИБОРЧОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*Процес вироблення виборчого права і забезпечення дієвості виборчої системи пов'язаний з принципами і нормами, які застосовуються на міжнародному рівні, визначаються укладеними та ратифікованими угодами, а також уособлюються внутрішньо-політичними складовими української держави. В такому форматі подій виділяються закономірності та особливості виборчого процесу, встановлюються норми необхідності і доцільності, рівень політичної і правової культури, ступінь здійснення політичної реформи. **Ключові слова:** міжнародні договори, законодавство України в сфері виборів, виборче право, виборчі правовідносини, інститут виборів, адміністративний ресурс, політична реформа.*

*Iryna Ovchar. **The international context and political implied sense of the suffrage of Ukraine.** Process of becoming of the suffrage and maintenance of capacity of an electoral system are connected to principles and norms which are used at the international level, defined by the signed and ratified agreements, and also internal political components of the Ukrainian politics. In such format of events laws and features of selective process are allocated, necessary norms, a level of political and legal culture, a degree of realization of political reform are established. **Keywords:** the international contracts, the legislation of Ukraine in sphere of elections, the suffrage, selective legal relations, institute of elections, an administrative resource, and political reform.*

Система формування і дієвості виборчого права України забезпечується внутрішньодержавними складовими та перебуває під постійним контролем міжнародних демократичних організацій. Внутрішній розпорядок визначення правових процедур залежить від порядку прийняття і реалізації законодавчих норм, а також підсилюється політичними мотивами та стратегією міжвладної взаємодії. Зовнішній фактор реалізується через діяльність Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) і Венеціанської комісії (Європейської комісії за демократію через право) та прийнятих ними відповідних документів: кодексів, декларацій, рекомендацій і т.д. Щоправда, вони мають рекомендаційний характер.

Загалом вивчення виборчого права України здійснюється у трьох напрямках: парламентарями через аналіз чинних законів та напра-

цювання і внесення змін до них; науковцями на етапі спостереження процесів трансформацій та проведення політичних реформ; експертами громадських організацій у контексті моніторингу правових положень і їх застосування у практиці виборчих процедур. В Україні виборче право характеризується особливостями, які визначені внутрішніми пріоритетами держави та забезпечуються стандартними міжнародними нормами. Останні визначаються та регулюються правовими і політичними складовими.

Серед інституцій, які на різних рівнях та етапах вивчають виборчі процеси і процедури, слід назвати Інститут виборчого права, Інститут політики, Комітет виборців України (КВУ), Лабораторію законодавчих ініціатив, Центр політико-правових реформ, Український незалежний центр політичних досліджень тощо, які діють як громадські організації і об'єднують за спільними інтересами фахівців (теоретиків, практиків) у галузі виборчого права та виборчого процесу, в тому числі народних депутатів, науковців, членів Центральної виборчої комісії (ЦВК), суддів і т.д. Чимало напрацювань у цьому напрямі зроблено науковими установами, серед яких провідні позиції займають Інститут законодавства Верховної Ради України, Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут політичних та етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького та ін. Окремо слід назвати правників, які роз'яснюють правові процедури й політичні мотиви проведення виборів в Україні: М.Ставніччук, Ю.Шемшученко, А.Магера, Н.Богашева тощо. Також внаслідок перманентності виборчого процесу доводиться плідніше працювати над виборчим законодавством суб'єктам права законодавчої ініціативи. Свою активність проявляли С.Власенко, Р.Зварич, Ю.Ключковський, Ю.Кармазін, Р.Князевич, О.Лавринівич, О.Лукаш, Ю.Мірошніченко, М.Оніщук, В.Писаренко, М.Томенко та ін. Останні з метою наближення українського законодавства до європейських стандартів (принаймні такою є мотиваційна частина пояснення авторської позиції, викладеної у пояснювальній записці до проектів законів чи зведеної таблиці поправок до них) у своїх законопроектах пропонували чимало нововведень, зокрема вилучення граfi «не підтримую жодного кандидата», скорочення строків проведення виборчої кампанії, зміни щодо висунення кандидатів та загалом системи виборів, можливості обрання Президента в парламенті тощо. Також представники політичних кіл захищали дисертаційні роботи, присвячені інституту виборів [1].

Метою діяльністю широкого кола науковців та громадських експертів (хочеться до цієї категорії віднести також законотворців) є об'єднання зусиль для сприяння розвитку виборчої демократії в Україні через вдосконалення законодавства, практики його застосування на основі здобутків розвинутих європейських демократичних країн, напрацювань у цьому напрямі міжнародних структур, новітнього досвіду українського суспільства та підвищення рівня політичної і правової культури громадян України — учасників виборчого процесу. Особливо складовою законотворчої діяльності та науково-експертної оцінки чинних нормативно-правових актів є наближення нашого законодавства до європейських стандартів у рамках реалізації програми щодо євроінтеграційного курсу України.

Хочемо також відзначити, що зазначена тема стосується проблеми, яка має чи не найбільше наукове забезпечення як у правовій площині, так і в рамках політичних спостережень. Унаслідок великої кількості написаних законопроектів, відповідно до регламентної процедури їх розгляду, додаються висновки науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України. Тим не менше, чергові, позачергові або додаткові вибори усіх без винятку учасників виборчого процесу стоять перед рядом нез'ясованих, дискусійних питань, які викликають як критику, так і пояснення з боку експертів, науковців, представників влади. Виносячи в заголовок статті міжнародно-правовий контекст і внутрішньополітичні події, спробуємо проаналізувати та визначити основні акценти сучасного виборчого права України із залученням закордонної та вітчизняної нормативно-правової бази, а також показати міру владного впливу на забезпечення виборчої системи держави.

Документами міжнародного значення, які в різний час були ратифіковані державами, в тому числі й Україною, і в яких визначені універсальні міжнародні виборчі стандарти, вважаються: «Загальна декларація прав людини» (затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р.) [2], «Статут Ради Європи» (05.05.1949 р., Лондон) [3], «Міжнародний пакт про громадські і політичні права» (16.12.1966 р.) [4], матеріали Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. [5], Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини (Париж, 20.03.1952 р.) [6] та документи Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі (Париж, 21.11.1990 р.) [7, 8, с. 138–139].

Загалом вказані нормативно-правові акти декларують демократичні принципи та визнають верховенство права, гарантії основних свобод людини і громадянина. Вказується, що демократія, яка має представницький і плюралістичний характер, закріплює підзвітність виборцям, зобов'язання державної влади дотримуватися законів і системи правосуддя. Виборчі процедури, за міжнародними стандартами, мають проводитися з розумною періодичністю в умовах, за яких будуть забезпечені права громадян на вільне волевиявлення. До стандартних європейських принципів виборчого права також належать: чесність підрахунку голосів, оприлюднення офіційних результатів голосування, забезпечення незалежної від влади системи інформатизації та політичної неупередженості ЗМІ, створення належних умов для діяльності партій і їх рівності перед законом та органами влади тощо [9, с. 3].

Оскільки формат зовнішньої міждержавної політики вміщує ще й регіональні відносини, важливо звернути увагу на Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД [10], що була підписана 07.10.2002 р. в м. Кишиневі президентами Вірменії, Грузії, Киргизії, Молдови, Румунії, Таджикистану і України. Згідно з підписаним документом президенти семи країн СНД погодилися з тим, що розвиток і вдосконалення демократичних інститутів волевиявлення, процедур їхньої реалізації та стабільного забезпечення відповідно до загально визначених принципів і норм міжнародного права на основі національних конституцій та правових актів є метою й обов'язком правової держави, однією з невід'ємних умов громадської стабільності й подальшого зміцнення співробітництва між державами задля реалізації та захисту ідеалів і норм, що є їх загальним демократичним надбанням [8, с. 141–142].

Декларуючи первинність дії системи міжнародного права, відповідно до ст. 3 Декларації про право і обов'язок окремих осіб, груп та органів громадськості заохочувати і захищати загально визначені права людини та основні свободи від 09.12.1998 р., прийнятої на 53-й сесії Генеральної Асамблеї ООН. Внутрішнє законодавство будь-якої країни, узгоджене зі Статутом ООН та іншими міжнародними зобов'язаннями держави в царині прав людини й основних свобод, має утворювати юридичні рамки, в яких повинні здійснюватися і забезпечуватися права людини та основні свободи і відповідно до якого має реалізовуватися вся діяльність щодо заохочення, захисту та ефективного впровадження цих прав і свобод [8, с. 150].

Закон України «Про міжнародні договори на території України» також закріплює пріоритет норм міжнародного права в системі національного законодавства: «Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» (ст. 19) [11].

Загалом систему комплексного інституту виборчого законодавства складають декілька груп нормативних актів: Конституція України [12]; Закони України (які стосуються виборів Президента України, народних депутатів місцевих рівнів, діяльності ЦВК); нормативно-правові документи конституційного законодавства (Закони України «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про державні символи», «Про політичні партії в Україні» тощо). Найбільшу складову системи виборчого права формують галузеві нормативно-правові акти суміжних галузей, якими регулюються певні процедури та інститути виборчого права)¹ (13, с. 12). Еволюційний характер ухвалення законів, які забезпечують дієвість інституту виборів, дозволяє сформулювати основні принципи виборчого права і відзначити позитив законодавчих змін: визнання загального, рівного і прямого виборчого права за таємного голосування; вільного та рівноправного висування кандидатів у депутати; гласності й відкритості; рівності

¹ Забезпечення і здійснення виборчого процесу виражається через використання нормативно-правових документів: Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів ВР АРК, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів», «Про ЦВК», «Про державну реєстрацію виборців», «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про державні символи», «Про політичні партії в Україні» з відповідними змінами та поправками, також рішень Конституційного Суду України, постанов ЦВК і КМУ, указів Президента України і т.д. Режим доступу — сайти ВРУ (www.rada.gov.ua), КМУ (www.kmu.gov.ua), Адміністрації Президента (www.president.gov.ua), ЦВК (www.cvk.gov.ua) тощо. Звертаємо увагу на першоджерела інформації, де є самі закони, зміни та поправки до них, прийняті за весь період незалежності України, які, власне, дають можливість простежити еволюцію демократичних перетворень виборчого процесу і міру присутності у ньому політичного впливу.

можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування; свободи агітації; перехід від негативного до позитивного голосування (домінанта заперечення, протесту поступилася домінанті вибору); закріплене право на вибір, а не обов'язок голосування; зростання ролі політичних партій як суб'єкта виборчого процесу та ін. Втім, окрім позитиву в напрямі дотримання демократичних складових у процесі виборів, зокрема у виборчому праві, часовий фактор дає можливість простежити вплив державної влади на систему виборів, технології і механізми їх проведення, посилення адміністративного ресурсу [14], а також відзначити елемент становлення громадянського суспільства.

Дослідник О.Радченко вказує на п'ять дихотомій, які передбачають взаємозв'язок виборів та державних органів влади в інституційному плані: 1) вибори — законодавча влада (парламент); 2) вибори — інститут Президента; 3) вибори — виконавча влада (державний апарат); 4) вибори — судова влада; 5) вибори — спеціалізовані органи державної влади [8, с. 86]. Вважаємо, що до них слід додати ще дві: вибори — ЗМІ та вибори — громадянське суспільство (хоча б уособлене громадськими організаціями). Оскільки взаємозалежність визначених складових на сьогодні є більш ніж очевидною, такий розподіл дозволяє методом прогнозування та моделювання визначити вертикаль влади ще на етапі проходження виборчої кампанії. Російська політична школа взагалі вважає вплив виборів на державу, державну владу та її органи одним з основних суспільних законів. «Одна з найбільш загальних закономірностей політики полягає в тому, що особливості інституту виборів визначають характер державної влади, структуру партій та партійних систем, представництво інтересів виборців у парламенті та місцевих виборчих органах» [15, с. 293].

Слід звернути увагу також на те, що правові та процесуальні особливості й закономірності виборчого процесу визначаються через тип виборчої системи. Останній, зокрема, стосується засад формування виборчої влади (форми державного правління), відносин між виконавчою та законодавчою гілками влади (реалізація механізму стримувань і противаг), розвитку політичної (партійної) системи суспільства та форми державного устрою (ступінь децентралізації влади) [16, с. 9–10], участь судової гілки влади у виборчому процесі (в процедурі дотримання правових норм та виконання

судових рішень через провадження справ). Усі задіяні у ході виборів процедурні технології безпосередньо пов'язані з застосуванням виборчого права², яке вказує на реалізацію владних повноважень суб'єктами права законодавчої ініціативи, можливого та допустимого використання адміністративного ресурсу. Також вони характеризують рівень забезпечення виборчих правовідносин³ та спосіб їх здійснення. Формально це звучить як необхідність здійснення реформи виборчої системи, яка починається через внесення змін до чинного законодавства, або пропонуються і приймаються нові закони. Незважаючи на те, що реформа виборчої системи справді необхідна, зокрема в частині пошуку оптимального типу виборчої системи, забезпечення процесуальної технології реалізації виборчого права, підвищення рівня правової культури суб'єктів і учасників виборчого процесу, сучасний варіант запропонованих законодавцями процедур більше схожий на спроби посилити адміністративний ресурс і забезпечити тим самим тимчасовість дії виборчого права (діє схема від виборів до виборів). На цьому етапі спостерігається (відтак здійснюється) перехід від правових складових, законодавчої ініціативи, юридичної відповідності, структурованої підпорядкованості до політичної здійсненості та владної доцільності.

Серед теоретичних аспектів, які до недавнього часу взагалі були упущені в системі формування правової держави, виокремлюється те, що за час незалежності ми будували державу, але упустили необхідність формування громадянського суспільства. Цим пояснюється пасивність громадян до державотворчих процесів, подій суспільно-політичної значимості, проведення реформ, у т.ч. пов'язаних з виборчими процедурами. Натомість активність депутатського корпусу в питанні внесення змін до виборчого законодавства визначається інтересами лідерів політичних сил, які їм делеговано представляти у ВРУ. Зрештою, парламентарі не заперечують, що спостерігається тенденція, відповідно до якої «закони не ухвалюються, а лише скріплюються голосуванням карток більшості» (О. Доній, з інтерв'ю «5 каналу», липень 2010 р.). Суттєву дискусію щодо використання адміністративного ресурсу викликають нещодавно прийняті Закон України «Про вибори депутатів

² Виборче право як інститут конституційного права — це певна система, яка уособлює субінститути і норми конституційного права [17, с. 10].

³ Виборчі правовідносини виникають у зв'язку з реалізацією виборчого права і становлять певну систему [17, с. 12].

Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [18] з поправками до нього, та зміни до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (щодо порядку утворення районних рад) [19]. Утім, чимала критичність зауважень не мінімізують можливість проведення виборів на законодавчо визначеній основі.

Комплекс аргументів і пояснень навколо питання про міжнародний контекст і політичний підтекст виборчого права України посилює проблему інституалізації виборів у національно-конституційному праві. Останні, будучи явищем суспільно-правовим, знаходять своє відбиття в існуванні об'єктивного виборчого права і адекватної йому системи виборчого законодавства [13, с. 9]. При цьому перша складова питання, яка характеризує міжнародний формат правових і політичних процедур, не порушується. Значною мірою індивідуалізується в плані політичної доцільності й адміністративної здійсненності друга частина тексту, винесена у заголовок статті.

За визначенням і змістом питання, передбачені нормами міжнародного права в частині проведення виборчого процесу та українським законодавством, не мають розбіжностей в теоретичній площині і відповідають демократичним стандартам. Натомість механізми та технології ухвалення законів і процедура їх прочитання та застосування слугує фактом для визнання присутності адміністративного ресурсу і переваги політичної доцільності над правовими положеннями. При цьому окремо визначаються можливі наслідки таких процедур: правові та політичні. Комплекс використання владного ресурсу характеризує систему проведення виборів на різних адміністративних рівнях і дає можливість застосувати або обмежити засади демократії, принципи громадянського суспільства та визначити ступінь дієвості нормативно-правових актів.

Загалом, міжнародний контекст виборчого права визначається присутністю і застосуванням правових положень у внутрішньому праві з метою приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів. Водночас політичний підтекст характеризується через ступінь впливу представників влади, суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відноси у сфері проведення виборів, на процедуру прийняття відповідних правових документів, включаючи етап внесення змін до них та їх практичної реалізації.

Способи застосування владної ініціативи проявляються в процесі розгляду та прийняття нормативно-правових актів і, відповідно, дій, які супроводжують їх впровадження.

Вважаємо, що виборче право України вміщує і констатує норми міжнародно-правових відносин, які склалися в єдину систему характеристики виборчих процесів, прописані у вищезгаданих документах та перебувають під постійним контролем міжнародних організацій. Доцільними і зрозумілими є спроби внести зміни у законодавство з метою розширення демократії та якісного забезпечення процесу виборів на всіх рівнях. Водночас є чимало особливостей, які визначають внутрішній аспект застосування правових положень і механізмів, закономірностей їх впровадження через ініціативну присутність політичної доцільності та використання адміністративного ресурсу. Виборче законодавство має виконувати роль стимулюючих норм для суспільного прогресу поряд із віддзеркаленням суспільних настроїв. В умовах України це законодавство має динамічно розвиватися, створюючи умови для підвищення ефективності роботи державної влади, а не слугувати елементом критики і показником деструктивності у напрямі формування громадянського суспільства і розширення демократії.

1. Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н.: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Марина Іванівна Ставнійчук. — К., 1999. — 18 с.; Лавринович О.В. Виборче законодавство України та проблеми його вдосконалення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н.: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Олександр Володимирович Лавринович. — К., 2001. — 14 с.; Пилипишин В.П. Принципи виборчого права України: теорія і практика забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. ю. н.: спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / Віктор Петрович Пилипишин. — К., 2009. — 20 с.

2. Всеобщая декларация прав человека // Международное публичное право: [Сборник документов]. — М., 1996. — Т. 1. — С. 460–464.

3. Статут Ради Європи: [Збірка договорів Ради Європи]. — К.: Парламентське видавництво, 2000.

4. Международный пакт о гражданских и политических правах // Международное публичное право: [Сборник документов]. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1998. — С. 138–148.

5. Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ // Международное публичное право: [Сборник документов]. — М., 1996. — Т. 1. — С. 653–664.

6. Протокол до конвенції про захист прав та основних свобод (4): [Збірка договорів Ради Європи]. — К.: Парламентське видавництво, 2000.

7. Підсумковий документ Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Паризька хартія для нової Європи): [Збірка договорів Ради Європи]. — К.: Парламентське видавництво, 2000.

8. Радченко О.В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичних суспільствах / О.В. Радченко. — Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. — 244 с.

9. Фурашев В.М. Системна інформатизація виборчих і референдумних процедур в Україні / В.М. Фурашев, М.І. Коваль, С.А. Маглюй. — К.: Парламентське видавництво, 2004. — 608 с.

10. Конвенція о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ. — М.: РОССПЭН, 2003. — 40 с.

11. Закон України «Про міжнародні договори України», № 1906-IV від 29.06.2004 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

12. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 01.08.2008 р. — К.: Паливода А.В., 2008. — 48 с.

13. Ставнійчук М. Вибори в Україні / Марина Ставнійчук. — К.: НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, 1998. — 48 с.

14. Афанасьєва М.В. Избирательные технологии в Украине: конституционно-правовое обеспечение / М.В.Афанасьєва. — Одесса: Изд-во Юридической литературы, 2007. — 198 с.

15. Категории политической науки / под ред. А.Ю.Мельвиля. — М.: МГИМО; РОССПЭН, 2002. — 656 с.

16. Еволюція виборчого законодавства України (1989–2006 роки): Деякі аспекти / Н.В.Богашева, Ю.Б.Ключковський, Л.В.Колісецька. — К.: ПЦ «Фоліант», 2006. — 146 с.

17. Виборче право України: Навчальний посібник / В.Ф.Погорілко, М.І.Ставнійчук. — К.: Парламентське видавництво, 2003. — 383 с.

18. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року №2487-VI; Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (№ 2491-VI від 30.08.2010) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

19. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» (№ 2500-VI від 07.09.2010) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>