

*І. В. Тимошенко, канд. юрид. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ВПЛИВ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НА ВИБОРЧІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ

Важливість вивчення впливу міжнародно-правових норм на зміст виборчого права України пов'язана із процесом адаптації українського законодавства до європейського, а також із розробкою Виборчого кодексу. У статті досліджується роль міжнародних стандартів у розвитку виборчого законодавства України.

Ключові слова: законодавство України у сфері виборів, виборче право, виборчі правовідносини, інститут виборів, міжнародні договори, міжнародні стандарти.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції глобалізації суспільного розвитку формують нові взаємовідносини між державами, оскільки глобалізаційні процеси впливають на державне управління, виробництво, торгівлю, ринок праці, політичні структури та інші суспільні інституції й процеси. Формування сучасного законодавства про вибори відбувається під впливом міжнародних виборчих стандартів. Національне виборче законодавство в цілому відповідає цим стандартам і позитивними наслідками їх впровадження є: демократизація політико-правових процесів; намагання законодавця за нових умов реально втілити на практиці конституційний принцип народовладдя; забезпечення політичної та ідеологічної багатоманітності.¹

Аналіз останніх досліджень. Питанням статусу та ролі міжнародно-правових актів у регулюванні виборчих процесів в Україні останнім часом приділяється підвищена увага, проте перевага все-таки надається аналізу національного законодавства та проблемам його реалізації в умовах конкретних виборчих кампаній. Враховуючи конституційне положення про регулювання організації і проведення виборів виключно законами України (п. 20 ч. 1. ст. 92 Конституції України), такий підхід є виправданим, однак джерела виборчого права не можуть обмежуватись суто національними джерелами, оскільки виборчому праву як комплексному міжгалузевому інституту притаманно використання методу порівняльно-правового дослідження, який є способом зіставлення окремих норм і інститутів в рамках порівняльного дослідження об'єктів, предметів і суті конституційного права в цілому та активно звертається до норм міжнародного права з питань регулювання виборчих правовідносин зокрема [1, с. 31].

Джерела виборчого права, як і конституційного права в цілому, виражають волю народу та політику держави, а також є формою їх об'єктивізації та показником розвитку безпосередньої демократії і ставлення держави до її здійснення і гарантування, і обмежувати їх лише нормами Основного закону та законами України є не виправданим, оскільки значна маса нормативних актів, які не мають сили закону, регулюють виборчі правовідносини та є джерелами виборчого права України, а міжнародні стандарти у сфері виборів здійснюють безпосередній вплив на вдосконалення національного виборчого законодавства.

Чимало напрацювань у цьому напрямі зроблено такими науковими установами: Інститутом законодавства Верховної Ради України, Національним інститутом стратегічних досліджень, Інститутом політичних та етнопонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, Інститутом держави і права ім. В. П. Корецького тощо. Формування теоретичних засад виборчого права пов'язане з науковою діяльністю українських вчених-правників О. В. Батанова, С. М. Дерев'янка, Г. О. Мурашина, В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнічук, В. П. Федоренка, В. М. Шаповала та ін.

Спроби комплексного дослідження безпосередньо проблем міжнародного регулювання виборчих правовідносин та його співвідношення з національним законодавством здійснені Б. Бабіним та О. Марцеляком, втім залишається ще значна маса невирішених питань щодо ролі міжнародних правових актів у регулюванні виборчих правовідносин та захисті виборчих прав громадян України.

Метою даної статті є дослідження правового статусу міжнародних стандартів у сфері виборів, визначення ролі міжнародних механізмів правового захисту порушених виборчих прав громадян та з'ясування впливу міжнародних актів на регулювання виборчих правовідносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжна та вітчизняна практика свідчить, що виборче законодавство складається з різних груп нормативних актів, зокрема, коста-риканський учений Р. Х. Валле наводить власну класифікацію джерел виборчого права, серед яких виділяє: 1) писані норми, до яких входять конституція, міжнародні договори, закони й акти, що мають силу законів, регламентарні акти (палат парламентів), статути політичних партій, та 2) неписані норми, до яких включає загальні принципи права, звичаї і тлумачення норм про вибори [2, с. 368].

Українські науковці представляють джерела виборчого права як систему загальних і галузевих (інституційних) нормативно-правових актів матеріального і процесуального характеру, чільне місце серед яких займають міжнародно-правові акти [3, с. 21]. 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 й застосовуються в 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).

Варто вказати, що міжнародні документи можуть вважатись джерелом виборчого права за умови дотримання низки умов: 1) якщо відповідний міжнародний акт ратифікований Україною та стає таким чином частиною національного законодавства; 2) якщо у виборчому законодавстві України передбачена можливість застосування статусу, процедур або стандартів, урегульованих міжнародними документами; 3) якщо відповідні міжнародні акти регулюють виборчі правовідносини з міжнародним або іноземним елементом, які не можуть бути передбачені національним законодавством (наприклад, щодо порядку призначення та відрадження в Україну міжнародних спостерігачів).

На сьогодні міжнародно-правові акти є одним з найефективніших регуляторів міжнародних відносин, їм належить особлива роль у підтримці світового порядку, що нині є надзвичайно важливим. Узгоджуючи свої інтереси та закріплюючи результат такої узгодженості в нормах міжнародного права, основним джерелом яких є міжнародний договір, держави можуть врегульовувати окремі проблемні питання, перейняти передовий досвід та досягати необхідних цілей.

Наприклад, відповідно до запрошення Федерального Міністерства закордонних справ Німеччини у 2008 році українська делегація взяла участь в українсько-німецьких консультаціях високого рівня на тему “Розподіл повноважень між гілками влади і конституційна юрисдикція”. У рамках візиту українська та німецька сторони обговорили питання двосторонньої співпраці у правовій сфері, зокрема щодо конституційної та судової реформи, реформи кримінальної юстиції та боротьби з корупцією, виборчого права в частині кодифікації виборчого законодавства, створення реєстру виборців та вдосконалення існуючої на той час пропорційної виборчої системи тощо.

Міжнародне співтовариство напрацювало низку нормативно-правових актів, де визначено основні виборчі права громадян, принципи їх реалізації та систему їх державного гарантування, що складають міжнародні виборчі стандарти, які не виключають і деяких обмежень при використанні громадянами виборчих прав [4, с. 105].

Документами міжнародного значення, які в різний час були ратифіковані Україною, і в яких визначені універсальні міжнародні виборчі стандарти, вважаються: Загальна декларація прав людини (затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948), Статут Ради Європи (05.05.1949, Лондон), Міжнародний пакт про громадські і політичні права (16.12.1966), матеріали Копенгагенської наради конференції з людського виміру НБСЄ (29.06.1990), Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини (Париж, 20.03.1952) та документи Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі (Париж, 21.11.1990).

Враховуючи наявну невизначеність в теорії міжнародного права щодо його джерел, розгляд питання про визначення ролі та статусу міжнародних актів з питань виборчого права може бути досить дискусійним і умовним. На даний момент можна констатувати наявність міжнародних виборчих стандартів, обов’язкових для України, встановлених на кількох рівнях: 1) універсальному (міжнародному) – рішення таких міждержавних утворень є обов’язковими для

України, як і для будь-якої держави-учасниці, а саме: ООН, ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу; 2) регіональному – рішення ухвалюються щодо конкретної держави – члена об'єднання, зокрема, Резолюція ОБСЄ 216 (2006) від 1 червня 2006 року про місцеві та регіональні вибори в Україні та Рекомендація 192 (2006) від 1 червня 2006 року про місцеві та регіональні вибори в Україні; 3) субрегіональному – рішення ухвалюються щодо групи держав, зокрема, щодо країн СНД (Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності незалежних Держав від 07.10.2002, що була підписана 07.10.2002 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 загальноновизнаних 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 [5, с. 82].

Привертають увагу і такі міжнародні документи у сфері виборчих правовідносин, як програми, правова природа яких є досить суперечливою, оскільки суб'єктами їх прийняття можуть бути і глобальні організації, і європейські структури. Зокрема, Програма виховання громадян у дусі демократії, що ґрунтується на усвідомленні ними власних прав та обов'язків, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 травня 1999 року, а також План дій “Україна – Європейський Союз”, ухвалений 12 лютого 2005 року, відіграють вкрай важливу роль у контексті регулювання виборчих правовідносин та мають особливе значення для процесу євроінтеграції України.

Наведені міжнародні нормативно-правові акти – орієнтир для багатьох країн у формуванні власного виборчого законодавства. Формування міжнародних виборчих стандартів відбувається на основі внутрішньодержавних виборчих норм, які перетворюються в норми універсальних та регіональних міжнародних угод. А отже, є підстави стверджувати, що часто укладення міжнародних договорів чи ратифікація і приєднання до інших міжнародно-правових актів є заходом, який продиктований не повагою до прав людини і громадянина, не наміром держави дотримуватись на практиці взятих на себе зобов'язань, а лише прагненням як можна швидше ввійти до певного кола держав (Європейський Союз), формально продемонструвати прихильність загальноновизнаним гуманітарним цінностям. А все це криє в собі небезпеку фактичної неспроможності держави забезпечити та гарантувати виборчі права громадян та їх захист у разі порушення.

Оптимальному застосуванню у національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів в Україні перешкоджають: низький рівень політико-правової культури суб'єктів виборчих правовідносин; недоліки законодавства про вибори; неякісне врегулювання у процесуально-процедурному аспекті певних стадій виборчого процесу; значні порушення виборчого законодавства, в тому числі через застосування “брудних” виборчих технологій і так званого адміністративного ресурсу [6, с. 181].

За визначенням і змістом питання, передбачені нормами міжнародного права в частині проведення виборчого процесу та українським законодавством, не мають розбіжностей у теоретичній площині й відповідають демократичним стандартам. Натомість механізми й технології прийняття законів і процедура їх прочитання та застосування слугує фактом для визнання присутності адміністративного ресурсу й переваги політичної доцільності над правовими положеннями. 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.

Висновки. Виборче законодавство України вміщує і констатує норми міжнародно-правових відносин, які складають єдину систему характеристик виборчих процесів, прописані у вищезгаданих документах та перебувають під постійним контролем міжнародних спостерігачів. Міжнародні виборчі стандарти ще не усталені, і вони, як і національне виборче законодавство, розвиваються і змінюються під впливом різноманітних чинників, тому доцільними і логічними є спроби вітчизняних законодавців внести зміни у виборче законодавство з метою розширення демократії та якісного забезпечення процесу виборів в Україні на всіх рівнях.

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.

Міжнародні правові акти як частина національного законодавства, а також резолюції, конвенції, які мають статус рекомендаційних документів, значною мірою впливають на формування державної політики у галузі виборів. Визначальні методологічні положення міжнародних правових документів уже покладено в основу українського законодавства, яке проголошує вибори пріоритетною сферою політичного, соціально-економічного та культурного розвитку суспільства.

Саме під впливом міжнародних нормативно-правових актів стратегічною метою державної політики у сфері виборів України визначено 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.

Список літератури

1. Тихомиров Ю. А. Сравнительное правоведение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Норма, 1996. – 432 с.
2. Сравнительное конституционное право : учебное пособие / [Отв. ред. В. Е. Чиркин]. – М. : “Манускрипт”, 1996. – 729 с.
3. Федоренко В. Выборче право і виборчий процес як складники системи сучасного конституційного права України (теоретико-методологічні аспекти) / В. Федоренко // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 4(14). – С. 18–25.
4. Борисов И. Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса / И. Б. Борисов // *Журнал российского права*. – 1999. – № 4. – С. 105–106.
5. Овчар І. Міжнародний контекст та політичний підтекст виборчого права України / І. Овчар // *Наукові записки*. – 2010. – № 6(50). – С. 82–92.
6. Радченко О. В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичних суспільствах / О. В. Радченко. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 244 с.

Отримано 24.10.2012

Аннотація

Важность изучения влияния международно-правовых норм на содержание избирательного права Украины связана с процессом адаптации украинского законодательства к европейскому и работой над Избирательным кодексом. В статье исследуется роль международных стандартов в развитии избирательного законодательства Украины.

Summary

Importance of study of influence of international legal norms on maintenance of the right to vote of Ukraine it is related to the process of adaptation of the Ukrainian legislation to European and prosecution of the Electoral code. In the article is probed the role of international standards on development of electoral legislation of Ukraine.

Тимошенко, І.В. Вплив міжнародно-правових актів на виборчі відносини в Україні [Текст] / І.В. Тимошенко // *Правовий вісник Української академії банківської справи*. – 2012. – № 2 (7). – С. 94-97.