

Микола Бучин

Національний університет "Львівська політехніка",
Львів

Правове регулювання демократичних принципів виборів: міжнародний досвід

Сучасне міжнародне співтовариство характеризується процесами інтенсивного якісного зростання міждержавної інтеграції, зміцнення і розширення міжнародних зв'язків у всіх сферах суспільного життя. Зростає роль та авторитет міжнародних організацій, держави намагаються гармонізувати і стандартизувати принципи функціонування внутрішньодержавного життя у відповідності з міжнародними нормами.

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. Для цього Україна повинна систематизувати виборче законодавство, впровадити практику реалізації демократичних принципів виборів у відповідності із європейською та світовою виборчою практикою.

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 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.

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. — С. 17.

Універсальні міжнародні нормативно-правові акти, що закріплюють демократичні принципи виборів, носять, як правило, декларативний характер, в той час як регіональні міжнародні акти в галузі виборчого права є більш деталізованими, що дозволяє їхнє краще застосування при розробці і вдосконаленні українського виборчого законодавства.

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. Декларація передбачає проведення самих виборів із 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 аспектом 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.² Продовжуючи піднімати проблематику політичної рівності громадян, Генеральна асамблея ООН приймає Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Цей 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, ґрунтовані 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».³ Однак Конвенція допускала застосування відмінностей, винятків, обмежень чи переваг між громадянами і негромадянами.

Значна увага міжнародної спільноти приділялася проблемі ліквідації дискримінації жінок як необхідній умові впровадження принципу рівних виборів. У Конвенції про політичні права жінок, прийнятій у грудні 1952 р. (вступила у дію 7 липня 1954 р.), жінкам гарантується право голосу на всіх виборах на рівних з чоловіками умовах без будь-якої дискримінації. Рівність стосується також пасивного виборчого права — жінки можуть бути обраними

² Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015, (доступ: 29.03.2012).

³ Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р., http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_105, (доступ: 29.03.2012).

на рівних з чоловіками умовах у всі встановлені законом установи, що вимагають публічних виборів, без будь-якої дискримінації⁴.

Більш розширено принцип рівних виборів щодо жінок розкривається у Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. В міжнародному нормативно-правовому акті дається трактування терміну «дискримінація щодо жінок», під якою розуміють: «... *будь-яке розрізнення, виняток або обмеження за ознакою статті, спрямоване на ослаблення чи зведення нанівець визнання, користування або здійснення жінками, незалежно від їхнього сімейного стану, на основі рівноправності чоловіків і жінок, прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій галузі*»⁵.

Вказаний документ зобов'язує держави-учасниці вживати всіх необхідних заходів для ліквідації дискримінації жінок у суспільно-політичному житті країни та забезпечити жінкам можливість на рівних умовах з чоловіками:

- 1) голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічних виборних органів;
- 2) брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління;
- 3) брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни⁶.

Положення Загальної декларації прав людини були уточнені та конкретизовані у Міжнародному пакті про громадські і політичні права, що був ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р.⁷ 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 вагомими інструментом, який 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 служби⁸.

Однак вказана стаття Міжнародного пакту про громадські і політичні права, як на нашу думку, має доволі абстрактний характер. Тому слід звернути увагу на роз'яснення, яке дає Комітет ООН з прав людини у Загальному коментарі статті 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права.

⁴ Конвенція о политических правах женщин от декабря 1952 г., http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_156, (доступ: 29.03.2012).

⁵ Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р., [URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_207], (доступ: 29.03.2012).

⁶ Там само.

⁷ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043, (доступ: 29.03.2012).

⁸ Там само.

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 досягається завдяки проведенню виборів через певні проміжки часу, які не можуть бути необґрунтовано тривалими. Тільки періодичність дозволяє забезпечити звітність обраних представників, а також гарантувати те, що обрана державна влада є результатом виключно 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 тиску, 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»*⁹. 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, 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 долавання таких перешкод у здійсненні виборчого права, як неграмотність виборців, бідність, мовні перешкоди, обмеженість пересування через фізичні вади. Для національних меншин інформація і матеріали про вибори повинні бути написані доступними для них мовами. Стосовно неграмотних виборців мають застосовуватись такі засоби, як фотографії та символи, що дозволять їм отримувати повнішу інформацію перед голосуванням. Держава повинна гарантувати свободу слова, зборів та асоціацій як необхідну передумову вільного формування електоратом своєї виборчої позиції.¹⁰

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 же принцип таємного голосування розглядається 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 самостійно не можуть здійснити акт голосування, то вона повинна надаватися незалежними особами та інституціями¹¹.

⁹ Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2368>, (доступ: 29.03.2012).

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

Чи не найбільш деталізованим в Коментарі є принцип загальних виборів. Документ допускає можливість обмеження пасивного виборчого права, а активне виборче право пов'язує з набуттям повноліття. Також необґрунтованими називаються обмеження виборчих прав громадян через фізичні вади, освіту чи майно. Це ж стосується і членства у 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 сприяє його однозначному трактуванню та застосуванню на практиці. Однозначною є заборона на позбавлення виборчих прав осіб, які знаходяться під слідством¹².

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

В Коментарі встановлюється принцип загального пасивного виборчого права. 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 виборних посад з іншими посадами (судді, держслужбовці і військовослужбовці вищого рангу та ін.), заходи для уникнення конфлікту інтересів в такому разі не повинні порушувати виборчі права громадян, а причини для звільнення з виборних посад повинні бути чітко зафіксовані у законодавстві і базуватися на об'єктивних та доцільних критеріях. Не можуть бути умовою позбавлення виборчих прав політичні переконання.¹³

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. Значна увага в Коментарі приділяється дотриманню принципу рівних виборів. Зокрема, забороняється різниця між громадянами у реалізації виборчих прав у залежності від раси, статі, мови, кольору шкіри та ін. Одночасно документ обумовлює недопустимість диференціації виборчих прав громадян у залежності від способу набуття громадянства за народженням чи в результаті натуралізації.¹⁴

¹² Там само.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само.

В 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.¹⁵ Як ми бачимо, норма про принципи формування виборчих округів та метод розподілу голосів об'єктивно мають доволі загальний 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. Можна погодитися 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*»¹⁶.

Коментар передбачає 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.¹⁷

Проаналізоване дозволяє зробити висновок про те, що Коментар значну увагу приділяє майже всім базовим демократичним принципам виборів (принципам 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. Ряд положень документу все ж мають загальний характер і не передбачають конкретних процедурних норм щодо реалізації демократичних принципів виборів. Разом з тим, окресливши основні універсального характеру принципи виборів, Коментар є дуже важливим джерелом міжнародного виборчого права.

Універсальні демократичні принципи виборів розроблялися не лише в рамках ООН, але й в інших міжнародних організаціях світового масштабу. Зокрема, проблема демократичних принципів виборів розглядалася також в рамках однієї із найстаріших міжнародних організацій — Міжпарламентського Союзу. У 1997 р. Рада цієї міжнародної організації прийняла Загальну декларацію про демократію, в якій наголошується на тому, що ключовим елементом демократії є вільні і чесні вибори, які проводяться через регулярні проміжки часу і створюють умови для вираження волі народу. Документ також наголошує на необхідності проведення виборів на основі загального, рівного і таємного виборчого права таким чином, щоб виборці могли обирати своїх представників в умовах рівності, відкритості та прозорості, що стимулює політичну змагальність. Для забезпечення цього важливу роль повинні

¹⁵ Там само.

¹⁶ *Виборче законодавство...*, С. 26.

¹⁷ *Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права*, <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2368>, (доступ: 29.03.2012).

відігравати громадські і політичні права, зокрема, активне і пасивне виборче право, право на свободу вираження поглядів та на об'єднання, доступ до інформації та здійснення політичної діяльності.¹⁸

Раніше, у 1994 р., на 154-й сесії Ради Міжпарламентського союзу, що відбулася в Парижі, було прийнято Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів, в якій зазначається, що в кожній державі: *«Повнота влади може походити тільки з волевиявлення народу, вираженого на справжніх, вільних і чесних виборах, організованих через регулярні періоди на основі загального, рівного і таємного виборчого права»*.¹⁹ Загалом Декларація про критерії вільних і справедливих виборів складається з трьох основних частин. У першій частині розглядається і регулюється активне виборче право громадян, а друга частина включає пасивне виборче право. Третя частина розкриваються права і обов'язки держави щодо забезпечення виборчих прав громадян.

В Декларації йдеться про те, що кожен дорослий громадянин має право голосувати на виборах без будь-якої дискримінації. Громадянин може бути позбавлений виборчих прав лише на законних підставах, які повинні, крім того, відповідати міжнародним зобов'язанням цієї держави. Для реалізації активного виборчого права кожна доросла особа має право доступу до дієвої, безсторонньої та рівної процедури реєстрації виборців. Також важливим моментом є те, що документ зобов'язує держави надавати кожному громадянину, який позбавлений виборчих прав чи виключений із списків виборців, можливість оскаржувати таке рішення у судовому порядку для швидкого і дієвого усунення можливої помилки.

Декларація проголошує також рівне активне виборче право, суть якого полягає в тому, що кожен виборець має право здійснити на рівній з іншими виборцями основі своє виборче право, маючи, зокрема, рівний і реальний доступ на виборчу дільницю. При тому зазначається, що голос кожного виборця повинен мати таку ж «вагу», як і голоси інших виборців. Саме ж голосування є таємним, право на таємницю голосування проголошується абсолютним і не може бути обмежене жодним способом і при жодних умовах.²⁰

Значна увага в Декларації приділена правам і обов'язкам кандидатів та політичних партій під час виборів. Документ декларує право кожної особи брати участь в управлінні своєю державою і мати рівні можливості щодо балотування на виборах. Кожен громадянин має право вступати або спільно з іншими організувати політичну партію чи організацію для участі у виборах. Як кандидат, так і політична партія повинні мати рівні можливості для участі у виборчій кампанії, і рівний доступ до ЗМІ.

Декларація допускає обмеження пасивного виборчого права лише у виняткових випадках, які передбачені законодавством і обґрунтовано застосовуються в інтересах національної безпеки, підтримки громадського порядку, захисту прав і свобод громадян та ін. При тому зазначається: *«Допустимі обмеження стосовно висування кандидатів, створення та діяльності політичних партій та права вести виборчу кампанію застосову-*

¹⁸ Загальна декларація про демократію від 16 вересня 1997 р., // *Вибори і демократія*. – 2008. – № 4 (18). – С. 54-57.

¹⁹ Декларація про критерії вільних і чесних виборів Ради Міжпарламентського Союзу від 26 березня 1994 р., <http://www.elections.ukrinform.com/docs/ooo8.doc>, (доступ: 29.03.2012).

²⁰ Там само.

ються у випадках, коли це не зв'язано з дискримінацією на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу».²¹

Крім того, в Декларації проголошується, що кожна особа чи політична партія мають право на охорону законом та на захист від порушень політичних і виборчих прав. У випадку порушення пасивного виборчого права кандидат чи політична партія повинні мати можливість оскаржити в судовому порядку такі рішення з метою їх перегляду та виправлення можливих помилок.

Крім виборчих прав, Декларація про критерії вільних і справедливих виборів передбачає наявність для кандидатів і політичних партій певних обов'язків. Політичні партії і кандидати, несучи відповідальність перед суспільством, не повинні застосовувати насильство. Взявши участь у виборах, кожен кандидат чи політична партія зобов'язані поважати права і свободи інших, а також — погодитися з результатами вільних і справедливих виборів.²²

Значна увага в Декларації приділена правам та обов'язкам держави у виборчому процесі як необхідній умові дотримання виборчих прав і свобод громадян. Дії держави щодо реалізації демократичних принципів виборів в нормативно-правовому акті поділяються на три групи:

1. Заходи з метою забезпечення гарантії прав та інституційних рамок для проведення регулярних, справжніх, вільних і чесних виборів відповідно до зобов'язань міжнародного права:

- встановлення дієвої, безсторонньої та недискримінаційної процедури реєстрації виборців;
- визначення таких чітких критеріїв реєстрації виборців, як вік, громадянство і місце проживання, забезпечення застосування цих критеріїв без будь-яких відмінностей;
- сприяння становленню і вільній діяльності політичних партій;
- регулювання по можливості фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- забезпечення відокремлення партій від держави;
- встановлення рівних умов для конкуренції при виборі законодавчого органу;
- прийняття національних програм громадянської освіти, забезпечення умови для ознайомлення населення з виборчими процедурами і нормами.²³

2. Політичні та інституційні кроки для поступового досягнення і утвердження демократичних цілей і, зокрема, через встановлення нейтрального, безстороннього і збалансованого механізму управління виборами:

- забезпечення підготовки і безсторонності усіх осіб, відповідальних за різні аспекти проведення виборів, забезпечення встановлення ясних процедур голосування та інформування виборців про них;
- забезпечення реєстрації виборців, уточнення списків виборців та процедур голосування;

²¹ Там само.

²² Там само.

²³ Там само.

- заохочення партій, кандидатів та засобів масової інформації щодо визнання і прийняття Кодексу поведінки, який би регулював їх дії під час виборчої кампанії та голосування;

- забезпечення чесності голосування шляхом вжиття відповідних заходів для запобігання кратного голосування або голосування осіб, які не мають на це права.

- забезпечення чесності підрахунку голосів.²⁴

3. Заходи, спрямовані на забезпечення дотримання прав людини для всіх громадян, що проживають на території держави, а саме забезпечення:

- свободи пересування, зборів, об'єднань та висловлювань, особливо під час політичних зборів та мітингів;

- свободи розповсюдження партіями та кандидатами їх поглядів серед виборців і можливості рівного доступу до державних та суспільних засобів масової інформації;

- заходів, які гарантують безсторонність у висвітленні виборчої кампанії державними та суспільними засобами масової інформації.²⁵

Держави повинні вживати і ряд інших заходів для забезпечення дотримання демократичних принципів виборів. Задля дотримання чесності виборів держава повинна гарантувати політичним партіям і кандидатам розумну можливість для презентації своїх передвиборних платформ. Важливим обов'язком держави є забезпечення заходів для реалізації прозорості всього виборчого процесу (через всебічне спостереження за виборами та ін.). Крім того, держави повинні вживати всіх необхідних заходів для запобігання насильству під час виборів, а також для надання кандидатам, політичним партіям та їх прихильникам рівної безпеки. Самі ж випадки порушення виборчих прав людини повинні розглядатися швидко й ефективно в часових рамках виборчого процесу незалежними та безсторонніми органами (виборчими комісіями чи судами).

Ще однією важливою ланкою діяльності держави щодо виборчого процесу є забезпечення процедури демократичного голосування. Так, держави повинні забезпечити:

- дотримання принципу таємного голосування і можливість для виборців голосувати вільно, без страху і залякувань;

- уникнення під час голосування фактів підкупу чи інших правопорушень;

- чесність і безпеку процесу голосування проведення підрахунку голосів підготовленим персоналом із проведенням спостереження і безсторонньої перевірки.²⁶

Універсальні міжнародні документи з виборчого права, як засвідчує їх аналіз, приділяють належну увагу дотриманню майже всіх базових демократичних принципів виборів (крім принципу прямих виборів). В той же час більшість додаткових та процесуальних демократичних принципів виборів залишилася поза увагою міжнародних організацій світового масштабу. Ряд положень універсальних міжнародних документів про базові демократичні принципи виборів носять доволі загальний характер, що ускладнює їх ефективне трактування та застосування на практиці. Тому необхідно ана-

²⁴ Там само.

²⁵ Там само.

²⁶ Там само.

лізувати ще й регіональні міжнародні нормативно-правові документи в галузі виборчого права, які є більш деталізованими.

До регіонального рівня міжнародних документів з виборчого права належать в першу чергу нормативно-правові акти Ради Європи та ОБСЄ. Так, Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини від 20 березня 1952 р. встановлює: *«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням, за умов, які забезпечують народів вільне волевиявлення своєї думки при виборі законодавчої влади»*.²⁷

Важливим джерелом міжнародного виборчого права є Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ, який був прийнятий 29 червня 1990 р. Документ зобов'язує уряди країн-учасниць проводити вільні вибори з розумною періодичністю, при дотриманні таємного голосування або застосуванні рівноцінної процедури вільного голосування (на відміну від більшості міжнародних нормативно-правових актів, Копенгагенський документ не абсолютизує принципу таємного голосування). Процедура підрахунку голосів і повідомлення про неї повинні бути чесними, а офіційні результати — опубліковані.

Документ проголошує загальне і рівне виборче право для дорослого населення. Всі держави зобов'язані поважати право громадян добиватись політичних чи державних посад як безпосередньо, так і в якості представників політичних партій чи організацій без будь-якої дискримінації. Крім того, повинна існувати можливість для окремих громадян чи суспільних груп створювати в умовах повної свободи свої політичні партії чи інші політичні організації. Завдання держав — надавати таким політичним партіям чи організаціям необхідні юридичні гарантії, які б дозволяли їм змагатись за владу на основі рівності перед законом і органами влади.²⁸

Крім повторення вже раніше сформульованих положень міжнародного виборчого права, Копенгагенський документ містить і ряд принципів нових норм і характеристик виборчого процесу. Так, в Документі наявна вимога про те, щоб всі мандати принаймні в одній палаті парламенту були об'єктом вільного змагання кандидатів в ході всенародних виборів. Це означає, що у випадку існування одномандатного парламенту в країні, він мусить формуватись шляхом виборів. У випадку функціонування в державі двопалатного парламенту, хоча б одна палата повинна формуватись через вибори.

Копенгагенський документ регулює проведення виборчих кампаній, які повинні відбуватись в атмосфері свободи і гласності. Забороняються адміністративні дії, насильство чи залякування, метою яких є утримування політичних партій та кандидатів від вільної репрезентації своїх поглядів і оцінок, які виборцям утруднювали б знайомство з ними і обговорювати їх чи голосувати вільно, без страху бути покараними.²⁹ Документ містить вимогу до держав не встановлювати будь-яких бар'єрів для безперешкодного доступу до ЗМІ всіх, хто бажає взяти участь у виборчому процесі. Держави повинні

²⁷ Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини від 20 березня 1952 р., <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2367>, (доступ: 29.03.2012).

²⁸ Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_082, (доступ: 29.03.2012).

²⁹ Там само.

гарантувати, що обрані кандидати належним чином вступають на посаду і зможуть там залишатись до закінчення встановленого законом строку.

Крім того, в Копенгагенському документі вперше в історії міжнародного виборчого права проголошується 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 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 втручатися в хід виборчого процесу.³⁰ Хоча Копенгагенський документ не деталізує принципів проведення спостереження, не визначає статус самих спостерігачів та ін., його положення стало кроком вперед у забезпеченні принципу гласних виборів.

Ще одним важливим джерелом міжнародного виборчого права можна вважати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р. Розглядаючи проблеми участі громадян у місцевих виборах, Документ дає рекомендації державам-учасникам перевіряти: «... функціонування місцевих виборчих систем з метою визначення, чи є в них якісь серйозні вади або домовленості про участь в голосуванні, що може відвертати певні групи населення від голосування, та розглянути можливість виправлення цих vad або домовленостей».³¹

В Рекомендації декларується необхідність всіма засобами сприяти участі громадян у виборах: при потребі проводити інформаційні кампанії з метою роз'яснення суті голосування, а також заохочувати громадськість реєструватися для участі в голосуванні. При необхідності рекомендується проводити вибіркові інформаційні кампанії, спрямовані на певні сегменти суспільства. Крім того, з метою збільшення рівня участі громадян у виборах потрібно перевіряти реєстрацію виборців і виявляти, чи є якісь проблеми стосовно певних категорій або груп населення, які мало цікавляться виборами.³²

Для того, щоб зробити вибори більш зручними для громадян, Рекомендація пропонує державам-учасникам розглянути наступні заходи:

- переглянути, як працюють виборчі дільниці, звертаючи увагу, зокрема, на їхню кількість, доступність, години роботи тощо;
- впровадити нові можливості голосування, які більше б відповідали прагненням громадян у кожній державі (дострокове голосування, голосування поштою, голосування на поштовій дільниці, електронне голосування тощо);
- застосовувати конкретні форми допомоги (наприклад, інвалідам чи неписьменним особам) або інші спеціальні зручності щодо голосування для певних категорій виборців (голосування за дорученням, голосування вдома, в лікарнях, казармах чи у в'язницях тощо).³³

Документ розглядає і рекомендує державам впровадити конкретні кроки і заходи, спрямовані на заохочення жінок до участі у виборах.

³⁰ Там само.

³¹ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р., http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_739, (доступ: 29.03.2012).

³² Там само.

³³ Там само.

Пропонується розглянути можливість впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, які можуть бути внесені до виборчого списку, а також — введення для жінок квоти місць в місцевих органах влади. Ще однією пропозицією державам є розгляд питання щодо зменшення вікового цензу для активного і пасивного виборчого права.³⁴

Важливим міжнародним документом, який регулює принцип загальних виборів, є Резолюція ПАРЄ «Про ліквідацію обмежень на право голосу» від 25 червня 2005 р. Документ підкреслює, що наявність активного і пасивного виборчого права є важливою умовою збереження інших основних громадських і політичних прав людини. Тому ПАРЄ пропонує державам переглянути всі існуючі обмеження виборчого права і відмінити ті з них, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законних цілей. Зокрема, документ обґрунтовує необхідність скасування наступних виборчих цензів:

1. Цензу громадянства. Оскільки всі резиденти зобов'язані платити місцеві податки, а рішення місцевої влади напряду впливає на їхнє життя, ПАРЄ вимагає надати на місцевих виборах активне і пасивне виборче право всім резидентам незалежно від їх громадянства чи національності. Що стосується загальнонаціональних виборів, то тут ПАРЄ вважає доцільним здійснювати прив'язку виборчих прав до громадянства. У випадку, коли особа є громадянином декількох країн, вона повинна мати право вільно вибирати в якій державі вона бажає реалізувати своє виборче право.

2. Морального цензу. ПАРЄ вважає необґрунтованим позбавлення осіб, які засуджені за кримінальні злочини, права голосу. Тим більш необґрунтованою, на думку ПАРЄ, є позиція, коли засуджені вже і після виходу з тюрми ще певний час позбавлені виборчих прав. Оскільки кінцевою метою кримінального покарання є перевиховання засуджених з метою їх повернення в суспільство зі всіма правами і обов'язками, ПАРЄ пропонує державам застосовувати більш сучасний підхід до цієї проблематики: обмеження виборчих прав повинно застосовуватись лише у випадку, коли особа вчинила злочин у відношенні до демократичного процесу. До цієї категорії злочинів ПАРЄ відносить фальсифікацію виборів, протиправний тиск на виборців чи кандидатів, участь у терористичній діяльності, військовому заколоті та ін., якщо ці злочини встановлені рішенням суду.

3. Військового цензу. Згідно документу необхідність демократичного контролю над збройними силами не повинна використовуватись як оправдання для позбавлення виборчих прав військовослужбовців. Тому ПАРЄ вимагає від держав переглянути існуючі обмеження виборчих прав військових з метою відміни тих обмежень, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети.

4. Вікового цензу. ПАРЄ пропонує державам-учасникам знизити віковий ценз щодо активного виборчого права до 18 р. і не більше 25 р. для пасивного виборчого права.

5. Цензу осілості. Документ рекомендує державам надати виборче право всім громадянам, не встановлюючи вимог щодо місця проживання.³⁵

³⁴ Там само.

³⁵ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Об устранении ограничений на право голоса» от 24 июня 2005 г., http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_715, (доступ: 29.03.2012).

Крім того, ПАРЕ вимагає від держав-учасниць забезпечення виборчих прав громадян, які проживають за кордоном, на загальнонаціональних виборах. Вони повинні вжити необхідних заходів для забезпечення виборчих прав цих громадян: дозволити голосувати заочно (поштою), в консульствах чи з допомогою електронних засобів. Держави повинні для цього співпрацювати між собою і з цією метою не створювати штучних перешкод на шляху ефективної реалізації виборчих прав іноземців, які проживають на їхній території.

В Резолюції ПАРЕ акцентується увага на важливості забезпечення виборчих прав вразливих категорій населення: інвалідів, військовослужбовців, осіб, що проживають в домах престарілих. Звідси необхідно забезпечити умови, які б дозволили уникнути необґрунтованого впливу на них осіб, що доглядають за вищезгаданими категоріями громадян або є їхніми начальниками, а також забезпечити таємницю їх волевиявлення. Загалом, на думку ПАРЕ: «... пріоритет повинен віддаватись наданню ефективних вільних і рівних виборчих прав максимально великій кількості громадян, незалежно від їх етнічного походження, місця проживання, стану здоров'я, статусу військовослужбовця чи наявності судимості».³⁶

Регіональні європейські документи з виборчого права, як засвідчує аналіз, є більш деталізованими, ніж універсальні. Крім розгляду базових демократичних принципів виборів вони акцентують значну увагу на додаткових та процесуальних демократичних принципах виборів. Проте, на нашу думку, Україні необхідно використати міжнародний правовий досвід, акумульований як в універсальних, так і регіональних нормативно-правових актах для демократизації виборчої практики в нашій державі.

Buchyn M., Legal Regulations Governing Democratic Election Principles: the International Experience

The paper examines legal aspects of regulating democratic election principles under the international electoral law. The author analyzes universal and regional international normative legal acts for the purpose of legal regulation of democratic principles as a necessary condition for democratization of the electoral process and political regime in Ukraine

³⁶ Там само.