

УДК 342.821

Людмила Гудзь,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Первомайського політехнічного інституту
Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу проблем співвідношення норм міжнародного й національного виборчого права України, оптимальному застосуванню в національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів. Також сформульовано висновки й пропозиції, спрямовані на вдосконалення виборчого законодавства в зазначеній галузі.

Ключові слова: вибори, виборче законодавство, міжнародні виборчі стандарти, виборчі системи, фінансування виборів, Виборчий кодекс України, забезпечення виборчих прав громадян України, механізм забезпечення виборчих прав громадян України.

Постановка проблеми. Зовнішнім матеріальним проявом об'єктивного виборчого права виступає система виборчого законодавства, яка є сукупністю нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію виборів до представницьких органів державної влади й місцевого самоврядування. Виборче законодавство – це система суб'єктивних, внутрішньо узгоджених законодавчих та інших нормативно-правових актів, що приймаються уповноваженими органами, регулюють та охороняють порядок призначення, організації й проведення виборів.

Характерними рисами виборчого законодавства є такі особливості: а) нестабільність, високий динамізм змін під впливом різних чинників, особливо політичних; б) жорстка залежність від політичного процесу, його коливань, впливу не лише внутрішніх, а й зовнішніх чинників; в) загальна орієнтація на міжнародні виборчі стандарти, на врахування вітчизняного й державно-правового досвіду інших країн; г) збільшення в структурі законодавства про вибори кількості процесуальних норм; ґ) орієнтація законодавства на нормативне забезпечення виборчих прав громадян, у тому числі їх захисту в судовому порядку [1, с. 89].

Загалом необхідно зазначити, що виборче законодавство є складовою частиною конституційного законодавства. Джерела виборчого права, як і конституційного права в цілому, виражають волю народу й політику держави, є формою їх об'єктивізації та показ-

ником розвитку безпосередньої демократії й ставлення держави до її здійснення та гарантування.

Складовою частиною законодавства, яке забезпечує виборчі права громадян, є міжнародні виборчі стандарти. Вони виступають політико-правовим фактором, що визначає демократичну спрямованість цього законодавства. Тому, розглядаючи чинники, спрямовані на забезпечення виборчих прав громадян України, неможливо оминати увагою ці стандарти.

У юридичних джерелах підкреслюється, що на сучасному етапі всі міжнародні норми в галузі прав і свобод прийнято вважати міжнародними стандартами [2, с. 31]. Спираючись на це визначення, міжнародні стандарти в галузі прав людини, що стосуються вільних і справедливих виборів, можна назвати міжнародними виборчими стандартами. Стандарти, що є фактично міжнародними нормами, бувають як універсальними, так і партикулярними (регіональними). Більше того, останні можуть бути більш конкретними й деталізованими, ніж універсальні, оскільки виходять із традицій, особливостей, рівня розвитку відповідної групи країн, а не всієї спільноти. Упровадження у виборчу систему міжнародних стандартів виборчих прав є однією з актуальних проблем конституційного права [3, с. 67–68].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні співвідношення норм міжнародного й національного виборчого законодавства вивчали В. Денисов [4, с. 29–36], В. Євінтов

[5, с. 34–38], Н. Мироненко, Н. Сергієнко [6, с. 1–18], Ю. Тодика [7, с. 234–268] та інші вчені. Так, М. Буроменський акцентує увагу на тому, що Декларація про державний суверенітет України, крім положень, які сьогодні містяться в ч. 1 ст. 9 Конституції України, вказувала також на пріоритет загальновищих норм міжнародного права над нормами внутрішнього права України [8, с. 88].

Аналіз виборчих систем з усталеними демократичними традиціями дає підстави для віднесення до виборчих стандартів таких явищ: 1) загального, рівного, прямого виборчого права під час таємного голосування; 2) допустимості встановлення демократичних обмежень на реалізацію активного й пасивного виборчого права; 3) розгляду волевиявлення виборця як його громадського права, а в деяких випадках – і як громадянського обов'язку; 4) забезпечення пропорційного представництва інтересів різних соціальних верств; 5) рівності шансів і змагальності кандидатів на всіх етапах виборчої кампанії; 6) створення умов для обміркованого вибору між альтернативними кандидатами; 7) юридичної відповідальності будь-якого суб'єкта виборчого процесу за порушення законодавства про вибори; 8) незалежності від владних структур процесу формування виборчих комісій, відкритості й підконтрольності їх діяльності на всіх етапах представниками громадсько-політичних формувань [9, с. 33].

Головними джерелами міжнародних виборчих стандартів є Загальна декларація прав людини, затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [10, с. 460–464], Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 р. [11, с. 53–68], Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. [12, с. 245–255], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 25 грудня 1965 р. [13, с. 138–148].

Регіональні міжнародні виборчі стандарти встановлено Першим протоколом до Європейської конвенції з прав людини від 20 березня 1952 р. [14, с. 208–210]. Найбільш прогресивні положення щодо прав громадян брати участь у виборах детально викладено в документах, прийнятих Народою з безпеки і співробітництва в Європі (далі – НБСЄ). Наприклад, у пункті 7 Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ, прийнятого 29 липня 1990 р., у доповненнях до універсальних виборчих стандартів встановлено, зокрема, такі положення: розумна періодичність виборів повинна визначатися законом; підрахунок голосів має бути чесним, опубліковані офіційні ре-

зультати; закон і державна політика повинні забезпечувати проведення виборів в атмосфері свободи й чесності, безпосереднього доступу до засобів масової інформації всіх політичних угруповань та окремих осіб, які беруть участь у політичному процесі; мають створюватись належні умови для діяльності політичних партій і їх рівності перед законом та органами влади. Документи НБСЄ мають політичний характер і ніби не є джерелом міжнародного права, проте вони мають юридичний відтінок, оскільки керівники держав – учасниць НБСЄ неодноразово заявляли, що досягнені домовленості підлягають безумовному втіленню в життя.

Сучасне законодавство про вибори й забезпечення виборчих прав громадян України відповідає переважно міжнародним і регіональним виборчим стандартам. Уся ідеологія виборчого законодавства України спрямовується на дотримання міжнародних стандартів. Позитивним у виборчому законодавстві України є те, що воно вибирає в себе такі чинники, як демократизація політико-правових процесів, прагнення законодавця реально втілити на практиці конституційний принцип народовладдя в нових соціальних умовах, вплив світових і європейських цінностей на становлення в Україні демократичної політичної системи й нового світогляду, упровадження політичної та ідеологічної багатоманітності.

Міжнародні виборчі стандарти мають узагальнюючий характер. Як і національне виборче законодавство, вони також можуть розвиватись, змінюватись, модифікуватись. Самі ж міжнародні й регіональні виборчі стандарти в Україні модифікуються та застосовуються з огляду на вітчизняний досвід виборчих кампаній у цих країнах, менталітет народу, тип правової системи, традиції політичної й правової культури.

Аналізуючи вплив міжнародних виборчих стандартів на вибори в Україні, вважаємо за необхідне підкреслити, що, на жаль, самі ці стандарти не втілено в конкретному міжнародно-правовому документі. Тому варто підтримати думку деяких авторів (таких як М. Рябець, О. Тодика), що є всі підстави прийняти Конвенцію про єдині виборчі стандарти на рівні Парламентської Асамблеї Ради Європи. Це дало б змогу уникнути подвійних стандартів під час оцінки фактів та явищ у різних країнах незалежно від ставлення міжнародного співтовариства до цих держав [15, с. 112].

Оптимальному застосуванню в національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів перешкоджають такі фактори: низький рівень політико-правової

культури значної частини населення, організаторів виборів; застосування «брудних» виборчих технологій; недоліки виборчого законодавства, недостатньо чітке врегулювання в процесуально-процедурному аспекті деяких стадій виборчого процесу; порушення виборчого законодавства різними суб'єктами виборчих правовідносин; використання так званого адміністративного ресурсу [15, с. 112].

Метою статті є визначення проблем співвідношення норм міжнародного й національного виборчого законодавства, оптимального застосування в національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів.

Виклад основного матеріалу. Принцип законності не завжди є визначальним у діях організаторів виборів, політичних партій та їх блоків. У процесі виборів нерідко виникають гострі конфлікти, які повинні вирішувати суди, центральні виборчі комісії. Особливо багато таких конфліктів під час проведення передвиборної агітації. Про це свідчить практика виборчих правовідносин в Україні. Тому є потреба в науковому аналізі проблем, що виникають під час реалізації законодавства про вибори в Україні.

Процес постійного реформування виборчого законодавства негативно впливає на практику його реалізації. Як відомо, найбільш продуктивним є стабільне законодавство, а стабільним є те законодавство, яке найбільш адекватно відображає суспільні потреби та забезпечує ефективні механізми їх правового регулювання. До того ж постійне реформування виборчого законодавства ускладнює його застосування організаторами й учасниками виборів. Тому до цієї роботи необхідно залучити спеціалістів та організаторів виборів, а потім підготовлений ними проект винести на загальне обговорення.

Перш ніж пропонувати шляхи вдосконалення виборчого законодавства, варто порівняти концептуальні положення його основних інститутів із вимогами демократії. Спочатку необхідно з'ясувати, якою має бути система виборчого права України. Сучасне виборче законодавство України складається з масиву законів і нормативно-правових актів, які частково дублюються, а в деяких випадках мають відмінності там, де повинен існувати єдиний підхід до правового регулювання. У зв'язку з тим, що в деяких країнах вибори регламентуються окремими законами (наприклад, у Росії, Туркменістані), а в інших – кодексами (у Франції, Білорусі), постає питання: якою є оптимальна модель унормування виборів в Україні?

Деякі фахівці (наприклад, М. Ставнійчук, М. Оніщук) вважають, що всі правовідносини щодо виборів мають врегулюватися у майбутньому Виборчим кодексом України [16, с. 104]. Це досить слушна ідея. Водночас М. Рябець [17, с. 20] та В. Погорілко [18, с. 27] вважають, що сьогодні ми до цього не готові з таких причин: а) окремі закони про вибори до Верховної Ради України, вибори Президента України, вибори до органів місцевого самоврядування дають можливість значно детальніше, особливо в процесуально-процедурному аспекті, урегулювати всі стадії виборчих правовідносин, ніж Виборчий кодекс України; б) виборча система в Україні не є усталеною, у політичній еліті немає чіткого розуміння, якою має бути оптимальна виборча система; в) не враховується рівень правової культури тих, хто є виборцем. Натомість ми вважаємо, що стратегічним напрямом нормативного регулювання виборчих правовідносин є прийняття Виборчого кодексу України, оскільки весь світ іде шляхом уніфікації виборчого законодавства.

Важлива ланка організації виборчих кампаній – їх фінансування. В Україні, де демократичні інститути, від розвитку яких залежать дієвість і прозорість контрольних механізмів такого фінансування, перебувають лише в процесі формування, сподіватися на прозорість цієї частини організації виборчих кампаній було б передчасним. Тоді в який спосіб можна поліпшити ситуацію в аналізованій сфері?

Головну роль при цьому повинні відігравати належне законодавче регулювання й забезпечення прозорості контрольних механізмів. Об'єктами такої регуляції мають стати насамперед питання джерел фінансування, обсягу виборчих фондів, витрат чи внесків від приватних і юридичних осіб, звітність, контроль та оприлюднення інформації про фінансування кампаній.

Встановлений порядок приватного фінансування виборів прямо порушує принцип рівності кандидатів. Як слушно зауважив С. Авак'ян, вибори перетворились у нас на хворобу, вони породжують корупцію. Приватне фінансування реально виключає з влади багатьох громадян, оскільки вони не можуть оплатити свої виборчі кампанії [19, с. 21].

Для забезпечення, а не декларування рівності прав кандидатів необхідно надати їм можливість використовувати на безоплатних і рівних умовах засоби масової інформації. Усі агітаційні матеріали варто видавати лише від імені виборчих комісій. Можна також створити в кожному районі й місті регіонального значення єдиний позабюджетний фонд при відповідних виборчих комісіях для

додаткового фінансування передвиборної агітації кожного кандидата на рівній основі.

Не менш важливою є проблема звітності, контролю й оприлюднення інформації про фінансування кампанії. На сьогодні головним джерелом інформації про фінансові витрати під час виборчої кампанії кандидатів чи партії є звіти, що подаються до Центральної виборчої комісії. Хоча й відомо, що далеко не всі витрати потрапляють у такі звіти, вони є основним офіційним документом щодо передвиборного фінансування. Сьогодні фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчих фондів подається після проведення виборів. На нашу думку, ці звіти мають подаватись до Центральної виборчої комісії до дня голосування або, якщо це технічно складно забезпечити, необхідно запровадити поточний контроль виборчого рахунку в банку. Найважливіше, щоб зі звітами до голосування могли ознайомитись усі громадяни. Таким чином можна забезпечити прозорість політичного фінансування.

Дуже прогресивним у цьому напрямі є проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» № 2123а, який починає діяти з 1 липня 2016 р. Згідно із цим законопроектом право на отримання державного фінансування статутної діяльності матимуть лише ті партії, які за результатами останніх виборів народних депутатів України отримали не менше 2% голосів виборців на свою підтримку.

Загальний обсяг щорічного державного фінансування всіх партій, які отримали право на таке фінансування, пропонується обмежити законодавчо. Сума коштів визначатиметься як 1% мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передує року виділення коштів держбюджету, помножений на кількість виборців станом на момент закінчення голосування на останніх чергових чи позачергових виборах народних депутатів України.

Водночас фінансувати політичні партії можуть також фізичні особи (для них обмеження складає 400 мінімальних заробітних плат) і юридичні особи (для них обмеження складає 800 мінімальних заробітних плат). Звіт про те, звідки кошти в політичних партій на свою діяльність, пропонується оприлюднювати в повному обсязі на веб-сайтах відповідних партій, веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

Висновки

Таким чином, в Україні давно назріла потреба в прийнятті Виборчого кодексу України, у якому будуть закріплені такі

заходи демократизації приватного фінансування, як обов'язкова публікація отриманих і витрачених коштів виборчої кампанії, опублікування повного списку значних пожертвувань, глобальний щорічний контроль за фінансуванням політичних партій, перевірка витрат на виборчі кампанії, збільшення розміру виборчого фонду, який дорівнюватиме реальним затратам на проведення ефективної виборчої кампанії, дозвіл на формування виборчих фондів заздалегідь до виборів.

Список використаних джерел

1. Тодика О. Выборы до парламентів СНД (порівняльно-правовий аспект): [монографія] / О. Тодика. – Х.: Факт, 2003. – 145 с.
2. Мюллерсон Р. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р. Мюллерсон. – М.: Юридическая литература, 1981. – 312 с.
3. Яворський В. Міжнародні стандарти виборчих прав людини і втілення їх у виборчу систему України / В. Яворський // Права людини і правова держава (до 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): тези допов. та наук. повідомлень наук. конф. професорсько-викладацького складу (10–11 грудня 1998 р.) / за ред. М. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – С. 67–68.
4. Денисов В. Статус міжнародних договорів в Конституції України / В. Денисов // Вісник Академії правових наук України: зб. наук. праць / за ред. В. Тація. – 1997. – № 1(8). – С. 29–36.
5. Евинтов В. Международный и внутренний порядок в структуре международного общества / В. Евинтов // Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве / под ред. В. Денисова, В. Евинтова. – К.: Наукова думка, 1992. – С. 34–38.
6. Мироненко Н. Теоретичні засади щодо співвідношення норм міжнародного права і норм національного законодавства / Н. Мироненко, Н. Сергієнко // Дія норм міжнародно-правових документів у національному законодавстві: міжнар. семінар (м. Львів, 6–8 жовтня 1998 р.). – Львів, 1999. – С. 1–18.
7. Тодика Ю. Конституція України: проблеми теорії і практики: [монографія] / Ю. Тодика. – Х.: Факт, 2000. – 600 с.
8. Буроменський М. Застосування міжнародно-правових норм про права людини у внутрішньому правопорядку України / М. Буроменський // Вісник академії правових наук України: зб. наук. праць / за ред. В. Тація. – 1999. – № 1(16). – С. 86–94.
9. Айвазян М. Обновление избирательного законодательства России / М. Айвазян, В. Леванский // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 32–42.
10. Всеобщая декларация прав человека // Международное публичное право: сб. док.: в 2 т. / сост.: В. Бекяшев, А. Ходаков. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1. – 1996. – С. 460–464.
11. Международный пакт о гражданских и политических правах // Международное публичное право: сб. док.: в 2 т. / сост.: В. Бекяшев, А. Ходаков. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1. – 1996. – С. 53–68.
12. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к женщинам // Международное публичное право: сб. док.: в 2 т. / сост.:

В. Бекашев, А. Ходаков. – М. : БЕК, 1996– . – Т. 1. – 1996. – С. 245–255.

13. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Международное публичное право : сб. док. : в 2 т. / сост. : В. Бекашев, А. Ходаков. – М. : БЕК, 1996– . – Т. 1. – 1996. – С. 138–148.

14. Первый протокол к Европейской конвенции о правах человека // Право Совета Европы и Россия : сб. док. и материалов / отв. ред. И. Скворцов. – Краснодар : Советская Кубань, 1996. – С. 209–210.

15. Тодика О. Выборы до парламентів СНД (порівняльно-правовий аспект) : [монографія] / О. Тодика. – Х. : Факт, 2003. – 145 с.

16. Оніщук М. Україні потрібен виборчий кодекс / М. Оніщук // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (за матеріалами наук.-

практ. конф. та круглих столів) / Ін-т виборчого права. – К. : ФАДА ЛТД, 2005. – С. 103–104.

17. Рябець М. Виборча кампанія 1998 року по виборах народних депутатів України. Підсумки. Проблеми / М. Рябець // Україна. Вибори – 98. Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) / гол. ред. М. Рябець. – К. : ЦВК, 1999. – С. 20–24.

18. Погорілко В. Теоретичні проблеми виборів як форми безпосередньої демократії / В. Погорілко // Україна. Вибори – 98. Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації) / гол. ред. М. Рябець. – К. : ЦВК, 1999. – С. 22–27.

19. Авакьян С. Сытый не пойдет на баррикады / С. Авакьян // Российская Федерация сегодня. – 2001. – № 6. – С. 19–21.

Стаття посвящена аналізу проблем соотношения норм международного и национального избирательного права Украины, оптимальному применению в национальной избирательной системе международных избирательных стандартов. Также сформулированы выводы и предложения, направленные на усовершенствование избирательного законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, международные избирательные стандарты, избирательные системы, финансирование выборов, Избирательный кодекс Украины, обеспечение избирательных прав граждан Украины, механизм обеспечения избирательных прав граждан Украины.

This article analyzes the problems of interrelations of the norms of the international and national electoral law of Ukraine, optimal usage of the international electoral standards in the national electoral system. Also formulating the conclusions and proposals aimed at the improvement of the electoral legislation in this area.

Key words: elections, electoral legislation, international electoral standards, electoral systems, financing of elections, Election Code of Ukraine, ensuring of electoral rights of the citizens of Ukraine, mechanism of ensuring of the electoral rights of the citizens of Ukraine.