

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.31>**Аліна Шелудченкова,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства

Київського міжнародного університету

МІЖНАРОДНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ ЯК МІЖНАРОДНИЙ ВИБОРЧИЙ СТАНДАРТ: ДОСВІД США

Актуальність статті підтверджена тим, що джерелом оцінювання виборів спостерігачі брали і беруть саме «міжнародні стандарти», посилаючись на низку міжнародних та регіональних актів, що виявили свою ефективність та виправданість у застосуванні низкою демократичних країн. Названі стандарти є рекомендаційними та можуть бути змінені країною залежно від її устрою, форми державного правління, особливостей національного законодавства тощо. Прикладом ефективного залучення спостерігачів за виборчим процесом згідно з міжнародними стандартами та їх гармонізації і особливостями внутрішнього законодавства є Сполучені Штати Америки. У статті проаналізовано виборчі стандарти, закріплені в міжнародних універсальних та регіональних договорах. Визначено, що виборче законодавство України неповною мірою узгоджено з міжнародними виборчими стандартами, у зв'язку з чим виникають проблемні питання, пов'язані з практикою застосування виборчого законодавства України. Зроблено висновок, що одним із найважливіших показників демократизації й відкритості держави є проведення вільних та демократичних виборів. Проведення чесних та відкритих виборів має велике значення для створення позитивного іміджу на міжнародній арені, а також є свідченням того, що держава виконує взяті на себе зобов'язання щодо захисту прав і свобод людини. Одним із засобів контролю за проведенням виборів є участь у них офіційних спостерігачів та громадськості. Значною мірою від їх висновків про законність виборів чи, навпаки, порушення виборчого законодавства залежить визнання міжнародним співтовариством легітимності новообраної влади. Міжнародне спостереження за виборами – це вияв інтересу міжнародного співтовариства до забезпечення демократичних виборів як складника розвитку демократії та правової держави. Міжнародне спостереження за виборами, з його акцентом на громадянські та політичні права, є частиною міжнародного спостереження за дотриманням прав людини. Міжнародне спостереження забезпечує оцінку виборчих процесів відповідно до міжнародних принципів проведення дійсно демократичних виборів і національного законодавства, водночас виходячи з визнання того, що саме населення країни, зрештою, вирішує питання про легітимність процесу виборів і про довіру до їх результатів.

Ключові слова: виборче право, виборче законодавство, міжнародний договір, універсальні міжнародні угоди, регіональні міжнародні угоди.

Постановка проблеми. За останні два десятиліття питання демократизації виборчого процесу стали для міжнародних організацій особливо важливими. Вибори – необхідний етап демократичних процесів будь-якої демократичної країни і саме національні спостерігачі за виборами та коаліція різних організацій громадянського суспільства, можуть зробити суттєвий внесок у цей процес. Пояснюється це тим, що саме громадянське суспільство є важливим генератором демократичних процесів [1]. Процедура спостереження за виборами є важливою складовою частиною демократизації, значення якої за останні роки постійно зростає. Джерелом оцінювання виборів спостерігачі брали і беруть саме «міжнародні стандарти», посилаючись

на низку міжнародних та регіональних актів, що виявили свою ефективність та виправданість у застосуванні низкою демократичних країн. Названі стандарти є рекомендаційними та можуть бути змінені країною залежно від її устрою, форми державного правління, особливостей національного законодавства тощо. Прикладом ефективного залучення спостерігачів за виборчим процесом згідно з міжнародними стандартами та їх гармонізації і особливостями внутрішнього законодавства є Сполучені Штати Америки.

|| **Метою статті** є визначення та узагальнення міжнародних стандартів у сфері виборчих прав у демократичних країнах на прикладі США.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, держава має проводити «справжні періодичні вибори» [2]. Кожна держава зобов'язана дотримуватися цього принципу. Тому простого визнання цього документа як такого, що є виборчим «стандартом», замало; це послаблює принципи, викладені в Пакті. Це положення є не просто «стандартом»; це – один із пов'язаних із виборами обов'язків, на які демократичні держави добровільно погоджуються. Тому багато експертів і науковців, які вивчають виборче право, на додаток до «міжнародних стандартів» вживають термінологію щодо «міжнародних обов'язків та зобов'язань».

Загалом демократичні вибори можна визначити як уособлення суверенних прав, що належать населенню країни, вільне волевиявлення якого покладено за основу повноважень і легітимності влади. Права громадян обирати і бути обраними у процесі періодичних демократичних виборів – це міжнародне визнання прав людини.

Так, міжнародним спостереженням за виборами уособлюється виявлення зацікавленості міжнародної спільноти до забезпечення проведення виборів як компонента розвитку демократії, включаючи повагу прав людини і верховенство права. Під міжнародним спостереженням за виборами, з його акцентом на громадянські та політичні права, розуміється частина міжнародного спостереження за дотриманням прав людини, воно має здійснюватися шляхом підтримки вищих стандартів неупередженості стосовно національних учасників політичної боротьби, і під час його проведення не мають братися до уваги будь-які подвійні чи багатопланові міркування, які можуть трактуватись як неупередженість. Саме таке спостереження забезпечує оцінку виборчих процесів відповідно до міжнародних принципів проведення дійсно демократичних виборів і національним законодавством і в той же час виходить із визнання того, що ні хто інший, як населення країни, зрештою, вирішує питання про легітимність виборчого процесу та довіри до його результатів [1].

Відповідно до Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та інших міжнародних угод кожна людина має право і має бути забезпечена змогою брати участь у веденні державних і громадських справ своєї країни з недопущенням дискримінації і без будь-яких необґрунтованих обмежень [2; 3]. Це право може здійснюватися безпосередньо – шляхом участі в референдумах, балотування на виборні посади чи в інший спосіб – або через вільно обраних представників.

Так, демократія та право громадян обирати своїх представників є основними цінностями в США. Хоча частина міжнародної спільноти висловлює думку, що міжнародні групи зі спостереження за виборами є благом для нових демократій, ці зусилля можуть принести користь вже устояним демократіям. Проте у США не визнають значної ролі цього інституту. А в деяких штатах на дільницю не допускають тих, хто не є громадянином або зареєстрованим виборцем, тобто іноземних спостерігачів, за умови, якщо це не впливає на демократичність самого виборчого процесу.

Між тим, на запрошення Державного департаменту США Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) надсилає в країну міжнародних спостерігачів за виборами, щоб на власні очі побачити досвід США у проведенні демократичних виборів. Ці делегації найчастіше відвідують вибори загальнодержавного значення, коли голосують одразу понад десять і більше штатів. Кожна команда міжнародних спостерігачів готує звіти про свої спостереження, які складаються для створення загального звіту про результати на національному рівні. Міжнародні місії по спостереженню за виборами також пропонують рекомендації щодо вдосконалення порядку проведення виборів [1].

Так, наприклад, у 2010 році і повторно у 2015 році Національна асоціація державних секретарів (NASS) видала резолюцію та протокол, який вітає спостерігачів виборів від ОБСЄ та надає їм право спостерігати за виборами в державах, де це дозволено національним законодавством. Міжнародні спостерігачі приїжджають лише до держав, де їм видають відповідний дозвіл. США був членом-засновником ОБСЄ та підписав Копенгагенську угоду 1990 року, яка дає країнам-членам право спостерігати за виборами один одного. Згідно з положеннями Угоди громадяни США виїжджають за кордон, щоб спостерігати за виборами в країнах-учасниках ОБСЄ й міжнародних організаціях, які спостерігають за виборами по всьому світу (наприклад, Центр Картера, Міжнародний республіканський інститут (IRI), Національний демократичний інститут (NDI) та Організація американських держав (OAS)) [1].

Більшість перелічених міжнародних організацій погодили загальні стандарти ведення належного спостереження за виборами, схваливши Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами, прийняту під егідою ОБСЄ. Крім того, окремі спостерігачі зобов'язані дотримуватися відповідного Кодексу поведінки, виконуючи цю роль.

Оскільки вибори в США децентралізовані, закони та звичаї щодо міжнародних спостерігачів значно відрізняються. Більше половини всіх штатів США допускають міжнародних спостерігачів, принаймні, на окремі вибори. Регулювання міжнародних спостерігачів за виборами – це найважливіша робота, і немає єдиного універсального способу, яким держави звертаються до цих спостерігачів [1].

Так, округ Колумбія прямо передбачив у своєму законодавстві право міжнародних спостерігачів бути присутніми на виборах. Натомість законодавство штату Теннесі прямо забороняє присутність міжнародних спостерігачів на виборах у штаті.

Виборчий Кодекс штату Каліфорнія передбачає, що «міжнародний спостерігач за виборами має бути забезпечений рівномірним та недискримінаційним доступом до всіх етапів виборчого процесу, відкритих для громадськості, включаючи період громадського огляду сертифікації системи виборчого голосування, обробки та підрахунку голосів поштових бюлетенів, обробка бюлетенів і перерахунок виборчих бюлетенів. Міжнародний спостерігач за виборами не має втручатися у вибори при підготовці або розвезенні виборчих бюлетенів членом дільничної ради або посадовими особами» [4].

Законодавство штату Колумбії визначає, що «спостерігачі за виборами» є особами, які є свідками адміністративних виборів, включаючи осіб, що представляють безпартійні вітчизняні та міжнародні організації, громадські організації [5].

У штаті Міссурі діє закон, за яким «за винятком персоналу виборчих органів, суддів із виборів, спостерігачів та претендентів, призначених згідно з розділами 115.105 або 115.107 Закону, на виборах можуть бути присутні співробітники правоохоронних органів на вимогу виборчих чи службових осіб, неповнолітні діти віком до вісімнадцяти, осіб, яких супроводжують дорослі особи, які перебувають у процесі голосування, міжнародні спостерігачі, які зареєструвалися у виборчих органах, особи, призначені виборчим органом для управління імітованими виборами молоді для осіб, які не мають права голосувати через їх вік та які присутні лише з метою перевірки сумлінного дотримання виборчого законодавства та подальшого складання звіту про новини. Проте такі особи не можуть бути допущені до безпосередніх виборчих місць» [6].

Виборчий кодекс Нью-Мексико визначає спостерігача за виборами як особу, зареєстровану в державному департаменті США

як міжнародний спостерігач за виборами, або особу, зареєстровану у штаті Нью-Мексико державним секретарем, який є академіком, предметом дослідження якого є вибори та виборчий процес [7].

Законодавство штату Теннесі встановлює, що «будь-який представник Організації Об'єднаних Націй, який виступає без договору, ратифікованого сенатом Сполучених Штатів, заявляючи, що Організація Об'єднаних Націй може стежити за виборами в цій державі, не має спостерігати за виборчим процесом у цій державі» [8].

За законодавством штату Північна Дакота, спостерігачам виборів має бути дозволений рівномірний та недискримінаційний доступ до всіх етапів виборчого процесу, включаючи сертифікацію виборчих технологій, дострокове голосування, заочне голосування, звернення виборців, рахунок голосів та перерахунок» [9].

Аналогічна норма міститься в Кодексі Південної Дакоти, за яким «будь-яка особа, крім кандидата, який бере участь у голосуванні на цьому виборчому місці, може бути присутня на будь-якій дільниці для спостереження за процесом голосування. Будь-яка особа може бути присутня для спостереження за процесом підрахунку голосів» [10].

Натомість законодавство штату Вірджинія передбачає, що місцева виборча рада має письмово дозволити присутність додаткових нейтральних спостерігачів, якщо вважає це за потрібне [11].

Таким чином, законодавство США закріплює різні типи спостерігачів та різний рівень їх доступу на виборчі дільниці: Так, законодавство штату Гаваї передбачає допуск на виборчі дільниці виключно академіків (науковців) для освітніх цілей за умови, що «вони поведуться так, щоб не втручатися у виборчий процес» [12].

Окремі штати передбачають у законодавстві відкритість виборчого процесу, включаючи передвиборчі та післявиборчі процедури для громадськості. До них належать Массачусетс, Невада, Нью-Гемпшир, Род-Айленд, Південна Кароліна, Вермонт, Вашингтон та Вісконсін. Якщо виборчий процес відкритий для громадськості, зазвичай це включає також присутність міжнародних спостерігачів. Багато з цих штатів уточнюють, що громадськість має триматися на певній відстані від виборців та скриньок для голосування під час спостереження.

Окремі штати, законодавство яких дозволяє громадськості доступ до приміщень, де проходять різні етапи виборчого процесу, наприклад, таких як тестування

машин для голосування перед виборами або процесу підрахунку голосів після виборів, зі значними обмеженнями. Так, залежно від штату міжнародні спостерігачі можуть подати запит на доступ через державну виборчу канцелярію або окружні виборчі бюро. Доступ може бути наданий у кожному конкретному випадку та на кожен окремих етап виборчого процесу [1].

Варто зазначити, що штати чи округи, які надавали дозвіл міжнародним спостерігачам у минулому, можуть не робити цього надалі, і юрисдикції, які забороняли спостерігачів у минулому, можуть також переглянути свої рішення та нормативно-правові акти на майбутнє. Нині дванадцять штатів на законодавчому рівні прямо забороняють або тлумачать як заборону присутність на виборах міжнародних спостерігачів, а саме: Аляска, Аляска, Аризона, Коннектикут, Флорида, Луїзіана, Міссісіпі, Огайо, Оклахома, Теннессі та Техас. Здебільшого це продиктовано тим, що спостереження за виборами обмежується партійними спостерігачами, від яких часто вимагають бути зареєстрованими виборцями в штаті та бути пов'язаними з політичною партією чи кандидатом. Законодавство Аляски, наприклад, вимагає, щоб спостерігачі від політичних партій були громадянами Сполучених Штатів. У штаті Коннектикут доступ до виборчих дільниць дозволений лише спостерігачам від політичних партій, виборцям, пресі та працівникам, що проводять опитування [1].

Висновки.

Одним із найважливіших показників демократизації й відкритості держави є проведення вільних та демократичних виборів. Проведення чесних та відкритих виборів має велике значення для створення позитивного іміджу на міжнародній арені, а також є свідченням того, що держава виконує взяті на себе зобов'язання щодо захисту прав і свобод людини. Одним із засобів контролю за проведенням виборів є участь у них офіційних спостерігачів та громадськості. Значною мірою від їх висновків про законність виборів чи, навпаки, порушення виборчого законодавства залежить визнання міжнародним співтовариством легітимності новообраної влади. Міжнародне спостереження за виборами – це вияв інтересу міжнародного співтовариства до забезпечення демократичних виборів як складника розвитку демократії та правової держави. Міжнародне спостереження за виборами, з його акцентом на громадянські та політичні права, є частиною міжнародного спостереження за дотриманням прав

людини. Міжнародне спостереження забезпечує оцінку виборчих процесів відповідно до міжнародних принципів проведення дійсно демократичних виборів і національного законодавства, водночас виходячи з визнання того, що саме населення країни, зрештою, вирішує питання про легітимність процесу виборів і про довіру до їх результатів. Як показує досвід США, рівень доступу та наявність міжнародних спостерігачів на виборчих дільницях є стимулом для дотримання всіх процедур та вимог виборчого законодавства, при цьому не впливає на вільний вибір виборців під час голосування та за умови демократичного устрою держави може бути лише формальним. Проте рекомендації, надані суб'єктам виборчого процесу за підсумками довгострокового та короткострокового спостереження за проведенням виборчих кампаній, їх врахування державними інституціями в процесі підготовки виборчого законодавства та проведення подальших виборів сприятимуть удосконаленню виборчого процесу.

Список використаних джерел:

1. Застосування міжнародних стандартів Рада Європи Посібник для національних спостерігачів за виборами. URL: <https://rm.coe.int/1680597994>.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
3. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
4. Cal. Elec. Code. URL: <http://leginfo.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=elec>.
5. D.C. Code § 1-1001. 02.25. URL: <https://code.dccouncil.us/dc/council/code/>
6. M.R.S. §115. 409. URL: https://molawyersmedia.com/?gclid=Cj0KCQjwvIT5BRcqARIsAAwwD-SnsEDs1GfQUq5mfmlSLwyCUQUJ26yVG6E9MFCUNbAIIyW8-Q6RgAaAnI_EALw_wcB.
7. New Mexico Statutes. §1-1-3.2. URL: <https://law.justia.com/codes/new-mexico/2013/chapter-1/article-1/section-1-1-3.2>.
8. Tenn. Code Ann. §2-1-119. URL: <https://law.justia.com/codes/tennessee/2017/>
9. N.D. Cent. Code §16.1-05-09.1. URL: <https://www.legis.nd.gov/cencode/t16-1.html>.
10. S.D. §12-18-9. URL: <https://law.justia.com/codes/south-dakota/2012/title12/chapter18/12-18-9>
11. Va. Code §24.2-604. URL: <https://law.lis.virginia.gov/vacode/title24.2/chapter6/section24.2-604/>
12. HI Rev Stat §11-132-C-6. URL: <https://law.justia.com/codes/hawaii/2011/division1/title11/chapter155/155-6/>

Alina Sheludchenkova. International election observation as an international electoral standard: The United States experience

The relevance of the article is confirmed by the fact that the source of election evaluation observers took and take "international standards", referring to a number of international and regional acts that have proven effective and justified in the application of a number of democracies. These standards are advisory and may be changed by the country depending on its structure, form of government, features of national legislation and so on. The United States is an example of the effective involvement of election observers in accordance with international standards and their harmonization with the peculiarities of domestic law. The article analyzes the electoral standards enshrined in international universal and regional treaties. It is determined that the election legislation of Ukraine is not fully harmonized with international election standards, which raises problematic issues related to the practice of applying the election legislation of Ukraine. It is concluded that one of the most important indicators of democratization and openness of the state is the holding of free and democratic elections. Holding fair and open elections is important for building a positive image in the international arena, and is a testament to the state's commitment to human rights and freedoms. One of the means of monitoring the conduct of elections is the participation of official observers and the public. To a large extent, the international community's recognition of the legitimacy of the newly elected government depends on their conclusions about the legality of the elections or, conversely, violations of the election law. International election observation is a manifestation of the interest of the international community in ensuring democratic elections as a component of the development of democracy and the rule of law. International election observation, with its emphasis on civil and political rights, is part of international human rights monitoring. International observation provides an assessment of electoral processes in accordance with international principles of truly democratic elections and national legislation, while recognizing that it is the country's population that ultimately decides the legitimacy of the electoral process and the credibility of its results.

Key words: suffrage, electoral legislation, international agreement, universal international agreements, regional international agreements.