

ЛОТЮК О. С.,доктор юридичних наук,
завідувачка кафедри конституційного
права*(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)***УРДА В. М.,**студент II курсу магістратури
*(Інститут права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка)*

УДК 342.84

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.5>**ПРАВОВА ПРИРОДА МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ**

У статті розглядається теоретико-методологічна основа, зміст та правова природа міжнародних виборчих стандартів. Автором досліджується проблематика визначення поняття міжнародних виборчих стандартів та надається визначення цього терміну у сфері виборчого права та процесу. Також проаналізовано поняття та ознаки міжнародних виборчих стандартів і встановлено вимоги, що вони накладають на держави. Досліджено правову природу міжнародних виборчих стандартів, визначено поняття та ознаки міжнародних виборчих стандартів. Проведено аналіз змістовної сторони міжнародних виборчих стандартів та визначено які вимоги до включаються для держав. Надано загальну характеристику окремим міжнародним виборчим стандартам.

Стаття містить огляд окремих міжнародних виборчих стандартів та аналізує різноманітні роботи, які виділяють основні характеристики таких стандартів. Автором визначено критерії, які формують поняття принципу міжнародного виборчого стандарту, а також розглянуто питання європейських новел у сфері міжнародних виборчих стандартів.

Окрім того, у статті аналізується прямий і непрямий вплив міжнародних виборчих стандартів на внутрішнє законодавство країн. Зосереджено увагу на впливі світової пандемії COVID-19 на міжнародні виборчі стандарти. Проаналізовано юридичні наслідки світової пандемії на поняття і визначення міжнародних виборчих стандартів та їх видозміну під впливом світової пандемії.

Стаття також містить огляд найновіших публікацій і актів міжнародних організацій у сфері виборчого законодавства та виборчого процесу. Проведено огляд постанов міжнародних установ та висновків Венеціанської комісії та Європейського суду з прав людини.

На основі проведеного дослідження автором визначено загальну суть та правову природу міжнародних виборчих стандартів і встановлено основні завдання, які вони передбачають.

Ключові слова: стандарти проведення виборів, міжнародні виборчі стандарти, вибори, право на вибори.



Lotiuk O. S., Urda V. M. Legal nature of international election standards

The article examines the theoretical and methodological basis, content and legal nature of international election standards. The author examines the problem of defining the concept of international election standards and provides a definition of this term in the field of election law and process. Concepts and features of international election standards were also analyzed and the requirements they impose on states were established. The legal nature of international election standards has been studied, the concepts and features of international election standards have been defined. An analysis of the substantive side of international election standards was carried out and what requirements were included for the states were determined. A general description of individual international election standards is provided.

The article provides an overview of selected international election standards and analyzes various works that highlight the main characteristics of such standards. The author defined the criteria that form the concept of the principle of international election standards, and also considered the issue of European novellas in the field of international election standards.

In addition, the article analyzes the direct and indirect influence of international election standards on the domestic legislation of countries. The focus is on the impact of the global COVID-19 pandemic on international election standards. The legal consequences of the global pandemic on the concept and definition of international election standards and their modification under the influence of the global pandemic are analyzed.

The article also contains an overview of the latest publications and acts of international organizations in the field of electoral legislation and the electoral process. A review of the resolutions of international institutions and conclusions of the Venice Commission and the European Court of Human Rights was conducted.

Based on the research carried out by the author in the general essence and legal nature of the international election standards are determined and the main tasks that they provide are established.

Key words: *election standards, international election standards, elections, right to elections.*

Вступ. Міжнародні виборчі стандарти є важливим і актуальним питанням, оскільки вони забезпечують право громадян на вільні та справедливі вибори, а, звідси є гарантією формування та подальшого функціонування легітимної влади. Забезпечення демократичних принципів під час виборів є важливим для зміцнення демократії та концепції правової держави.

Недотримання міжнародних стандартів проведення виборів може призвести до порушення прав людини, насильства, підроблення результатів голосування та інших негативних наслідків. Крім того, порушення таких міжнародних стандартів можуть значно погіршити відносини між країнами та міжнародним співтовариством.

Отже, вивчення та дотримання міжнародних стандартів проведення виборів є необхідним для забезпечення демократичних принципів та захисту прав людини всередині держави та на міжнародній арені.

Проблематика міжнародних виборчих стандартів, взаємодія міжнародного права з внутрішньою правовою системою держави становила предмет дослідження таких науковців як М.О. Баймуратова, І.П. Бутка, М.А. Бучина, І.А. Грицяка, Т.М. Заворотченка, С.В. Кальченка, В.М. Кампо, Ю.Б. Ключковського, В.О. Корнієнка, Б.Я. Кофмана, О.В. Марцеляка, В.Ф. Нестеровича, Н.Р. Ніжника, М.П. Орзіха, М.В. Охендовського, В.Ф. Погорілка, Л.І. Радченка, П.М. Рабіновича, М.М. Рябія, К.О. Савчука, А.О. Селіванова, С.Г. Серьогіна, М.І. Смоковича, В.І. Співака, М.І. Ставнійчука, Т.В. Стешенка, В.Я. Тація, Д.С. Терлець-



кого, О.Ю. Тодики, В.Л. Федоренка, М.В. Цвіка, П.Ф. Чалого, В.Є. Шеверевої, Ю.С. Шемшученка, В.Д. Яворського та інших.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз поняття та сутності міжнародних виборчих стандартів.

Результати дослідження. Станом на сьогодні відсутній уніфікований підхід до визначення поняття міжнародні виборчі стандарти.

Так, на переконання Ю. Ключковського, міжнародні виборчі стандарти виступають в основному як галузеві принципи об'єктивного виборчого права і містять як виклад обов'язкового змісту відповідних основоположних вимог, так і рекомендації щодо їх реалізації [1, с. 28]. У цьому контексті доцільно нагадати визначення І. Козюброю принципів права як виразу «правових тенденцій, які розвиваються в глибинах нормативно розвинутого суспільного життя» [2, с. 3].

В.О. Корнієнко визначає міжнародні виборчі стандарти – це критерії для оцінки організації та проведення виборів з точки зору дотримання міжнародних норм та принципів міжнародного права в досліджуваній сфері [3, с. 17].

На основі аналізу згаданих вище визначень можна стверджувати, що міжнародні виборчі стандарти (міжнародні стандарти у сфері виборчого права та процесу) – *це закріплені у міжнародних універсальних та регіональних договорах вимоги загального характеру до змісту виборів, до закріплення та реалізації виборчих прав громадян, до виборчої системи, до організації та проведення виборів на національному рівні.*

Однак для з'ясування дійсної сутності та правової природи міжнародних виборчих стандартів доцільно досліджувати не тільки їх синтезовану дефініцію, а й систему ознак та властивостей.

Так М.В. Охендовський виділяє наступні ознаки міжнародних виборчих стандартів:

- 1) міжнародні виборчі стандарти складають норми запозичені із конституційного законодавства та практики держав-учасниць міжнародного співтовариства;
- 2) міжнародні виборчі стандарти повинні пройти міжнародну легітимізацію;
- 3) після прийняття міжнародного нормативно-правового акту відповідні норми перетворюються на міжнародні договірні норми;
- 4) норми міжнародного права, які визначають виборчі стандарти сформульовані як міжнародно-правові зобов'язання держави-учасниці відповідної міжнародної угоди;
- 5) міжнародні нормативно-правові акти, які закріплюють виборчі стандарти, мають рамковий характер та повинні бути відтворені у внутрішньому законодавстві країни;
- 6) міжнародні акти, в яких закріплено виборчі стандарти, повинні пройти процес національної імплементації для входження до системи національного законодавства [4, с. 241-242].

З боку змістовної сторони міжнародні виборчі стандарти включають наступні вимоги до держав:

- вибори мають бути періодичними, нефальсифікованими та вільними.
- Вибори повинні забезпечувати формування принаймні законодавчої влади;
- громадяни мають право голосувати та бути обраними. Виборче право (суб'єктивне) має бути загальним, рівним, таємним. Дискримінація не допускається. Виборчі права не мають абсолютного характеру та можуть бути обмежені;
- на державу не може бути покладений обов'язок запровадження певної виборчої системи, наприклад, мажоритарної чи пропорційної;
- на виборах повинно бути забезпечене національне та міжнародне спостереження [5, с. 12].

При цьому, на наше переконання, саме описані вище ознаки та властивості міжнародних виборчих стандартів формують своєрідні критерії для визнання принципу міжнародним виборчим стандартом:

- по-перше, вони мають системний характер, утворюючи своєрідний системний соціальний і нормативно-правовий комплекс (системно-комплексний критерій);



- по-друге, вони визначають ступінь гуманізму, демократичності та правового розвитку сучасної держави і суспільства (гуманістично-демократичний критерій);
- по-третє, вони є складною в соціальному, політичному, правовому та гуманітарному аспектах системою публічно-соціальних і публічно-правових відносин (критерій системного симбіозу публічно-соціальних і публічно-правових відносин);
- по-четверте, вони характеризуються структуроутворювальними властивостями в процесі легітимації, легалізації, реалізації та функціонування (структуроутворювальний нормативно-процесуальний критерій).

Разом з тим, ми вважаємо, що зазначені критерії можуть бути доповнені іншими, наприклад, такими:

- міжнародні виборчі стандарти є проявом і характерною ознакою процесу глобалізації (глобалізаційний критерій);
- міжнародні виборчі стандарти є проявом і характерною ознакою процесу міждержавної політичної інтеграції (інтеграційний критерій);
- міжнародні виборчі стандарти є проявом і ознакою формування єдиного глобального та регіонального правового простору (нормативний критерій);
- міжнародні виборчі стандарти є правовими принципами, тобто засадничими принципами в організації та реалізації виборчого процесу, що трактується в широкому сенсі (засадничий, основоположний критерій).

Вважаємо, що лише за наявності відповідності усім з названих критеріїв принцип може вважатися міжнародним виборчим стандартом.

При цьому, правова природа міжнародних виборчих стандартів ніколи не була константою: її функціональне наповнення зазнавало історичної еволюції, а, відтак, сам концепт значно змінювався як за якісними, так і за кількісними показниками.

Хоча вплив нових виборчих стандартів на внутрішню політику держав стає гнучкішим – вони ґрунтуються на принципах «м'якої сили» – глибина цього впливу суттєво зростає.

На відміну від виборчих стандартів першого етапу сучасні міжнародні норми організації виборів є більш «гнучкими» та функціональними. Відтак, їх правова природа та сутність значно розширилася та зазнала якісних змін. Отже, станом на сьогодні до сфери дії виборчих стандартів входять ті аспекти інституту виборів, які були залишені поза увагою на першому етапі в середині ХХ ст.

Крім того, в останні роки Європарламентом було прийняті наступні документи в сфері проведення виборів: Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному соціальному комітету та Комітету регіонів Забезпечення вільних і справедливих європейських виборів (м. Зальцбург 19–20 вересня 2018 р.) [6], [12]; Рекомендація Комісії (ЄС) 2018/234 від 14 лютого 2018 року про підвищення європейського характеру та ефективного проведення виборів до Європейського парламенту 2019 року [7].

Щодо діяльності Венеціанської Комісії необхідно вказати, що в останні роки вказаним органом було встановлено виборчі стандарти через прийняття таких актів як Збірка висновків та доповідей Венеційської комісії щодо цифрових технологій у виборчому процесі (2018) «Compilation of Venice commission opinions and reports concerning digital technologies in the electoral process» [8], [10]; Спільна доповідь про цифрові технології та вибори (2019) [9], [11].

Одним із найновіших документів Венеціанської комісії з питань виборів є Компіляція висновків та доповідей Венеціанської комісії про стабільність виборчого законодавства [10], [9]. У цьому документі особлива увага приділена тому, що стабільність виборчого законодавства має вирішальне значення для забезпечення довіри до виборчого процесу. З урахуванням досвіду попередніх досліджень Венеціанська комісія вважає, що в основі європейської електоральної спадщини лежать три основні принципи:

- 1) повага до основних прав людини, особливо свободи вираження поглядів, свободи зборів та асоціацій;



2) стабільність виборчого законодавства та його захищеність від політичних маніпуляцій;
3) гарантії процедурного характеру, серед яких – організація виборів неупередженим органом, організація системи широкого спостереження за виборами, прозоре фінансування, чітка та ефективна система оскарження рішень [11], [9].

Відповідно до Доповіді про заходи держав-членів Європейського Союзу, ухвалені внаслідок кризи COVID-19, та їх вплив на демократію, верховенство права та основні права було вказано, що основні принципи та керівні засади організації та проведення вільних виборів можуть піддаватися підвищеним загрозам та викликам у період надзвичайних ситуацій, до яких належить і сучасна пандемія [12], [6].

Окремо необхідно зауважити, що прийнятий Венеціанською комісією Кодекс належної практики у виборчих справах застосовується на національному рівні в нашій державі. Зокрема, у Єдиному реєстрі судових рішень містяться рішення Верховного Суду, вмотивовані, зокрема положеннями Кодексу належної практики у виборчих справах: постанова по справі № 855/85/19 від 25 березня 2019 року справа щодо невстановлення порядку обчислення рівномірного розподілу керівних посад у дільничних виборчих комісіях [13], [12]; постанова по справі № 640/5921/19 від 12 квітня 2019 року щодо проведення протиправної передвиборної агітації [14], [13]; постанова

№ 855/111/20 від 12 листопада 2020 року щодо визнання виборів у багатомандатному виборчому окрузі з місцевих виборів такими, що не відбулися [15], [14]. Проаналізувавши вказані рішення, можемо зробити висновок, що здійснення судом посилення на Кодекс посилює аргументацію судових рішень, а також допомагає однаково інтерпретувати положення європейських виборчих стандартів.

Отже, вже на початку XXI ст. сфера дії міжнародних виборчих стандартів охопила майже всі стадії організації виборів. Таким чином, обсяг поняття міжнародного виборчого стандарту як основоположного дорожовказу та засадничої норми в контексті регулювання виборчих прав та принципів їх реалізації у відповідності до вимог демократизму, гуманізму та міжнародної взаємоповаги набув якісно нового, позитивного змісту, що відповідає потребам та вимогам часу.

Висновок. Отже, міжнародні виборчі стандарти являють собою сукупність міжнародно-правових норм, що закріплюють основоположні виборчі права громадян та принципи їх реалізації, наявність яких дозволяє гарантувати проведення демократичних виборів, а також реалізувати право на участь в управлінні державою через інститути державної влади, громадського та міжнародного спостереження за виборами. При цьому, якісне наповнення обсягу поняття «міжнародний виборчий стандарт» зазнавав суттєвих змін в напрямку змістовного наповнення з точки зору історичної перспективи.

Сьогодні ж, в умовах глобалізації та важливості забезпечення міжнародної демократії, міжнародні виборчі стандарти повинні служити орієнтирами напряму розвитку у сфері забезпечення виборчих прав громадян, для організації та проведення виборів. Міжнародні виборчі стандарти, таким чином, повинні відповідати ряду критеріїв, а також базуватися на універсальних засадах виборчого права – загального рівного виборчого права, періодичного та обов'язкового проведення виборів.

Список використаних джерел:

1. Ключковський Ю.І. Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів. Український часопис конституційного права. 2018. № 2. С. 28.
2. Козюбра М.І. 2. Тенденції розвитку джерел прав України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*, 2004. – Т. 26. *Юридичні науки*. – С. 3.
3. Корнієнко В.О. 3. Європейські виборчі стандарти та конституційно-правове регулювання місцевих виборів в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії: спеціальність 081 «Право». Одеса, 2021. С. 17.



4. Охендовський М.В. 4. Поняття міжнародних стандартів виборчого права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 241–242.
5. Тіунов О. 5. Правові стандарти як засіб регулювання міжнародних та внутрішньодержавних відносин. *Міжнародне право*. 2012. № 1. С. 12.
6. CDL-AD(2020)018-e Interim Report 12. on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (8-9 October 2020). Official site of Council of Europe. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e)
7. Commission Recommendation 7. (EU) 2018/234 of 14 February 2018 on enhancing the European nature and efficient conduct of the 2019 elections to the European Parliament C/2018/0900. Official Journal of the European Union. 17.2.2018. L 45/40. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32018H0234>
8. Communication 6. from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions securing free and fair European elections A Contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018. Brussels, 12.9.2018 COM(2018) 637 final. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0637&from=en>
9. Compilation 10-11 of Commission opinions and reports concerning the stability of electoral law, adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary Session (11-12 December 2020). Official site of Council of Europe. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)020-e)
10. Compilation 8. of Venice commission opinions and reports concerning digital technologies in the electoral process CDL-PI(2018)011 17 December 2018 Official site of Council of Europe. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)011-e)
11. Joint Report 9. of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI), on Digital Technologies and Elections, CDL-AD(2019)016-e adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-eD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-eD(2019)016-e)
12. Постанова 13. Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25.03.2019 р. справа № 855/85/19; адміністративне провадження № А/9901/70/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80699324>
13. Постанова 14. Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12.04.2019 р. справа № 640/5921/19; адміністративне провадження № А/9901/84/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81136713>
14. Постанова 15. Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12.11.2020 р. справа № 855/111/20; адміністративне провадження № А/9901/54/20URL. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/9284204>

