ЖУШМАН М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного процесу
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.998.85:342.8(477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ПРАВ В УКРАЇНІ В АСПЕКТІ ВІДПОВІДНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ

Досліджено сутність міжнародних виборчих правових стандартів у їх взаємозв'язку із захистом виборчих прав в Україні. Проаналізовано конституційні принципи виборчого права України та практику їх застосування.

Ключові слова: *виборче право, захист виборчих прав, виборча процедура, виборче законодавство, виборчий стандарт.*

Исследована сущность международных избирательных правовых стандартов в их взаимосвязи с защитой избирательных прав в Украине. Проанализированы конституционные принципы избирательного права Украины и практика их применения.

Ключевые слова: *избирательное право, защита избирательных прав, избирательная процедура, избирательное законодательство, избирательный стандарт.*

Investigated the essence of international electoral legal standards in their interrelation with the protection of electoral rights in Ukraine. The constitutional principles of the electoral law of Ukraine and the practice of their application are analyzed.

Key words: *suffrage, protection of electoral rights, electoral procedure, electoral legislation, electoral standard.*

Вступ. Становлення та розвиток України як демократичної держави та перспективи щодо її членства в Європейському Союзі вимагають перебудови, системного осмислення та подальшого закріплення на законодавчому рівні основоположних засад виборчого права щодо його відповідності європейським стандартам.

Вибори як форма народного волевиявлення перестали бути прерогативою однієї окремо взятої держави. Натомість вони трансформувалися в міжнародні науково-практичні інститути, а рівень їхнього розвитку став основною характеристикою демократичного суспільства.

Постановка завдання. Метою дослідження є проведення системного аналізу національних і європейських правових норм у сфері захисту виборчих прав і застосуванні виборчих процедур, що значною мірою сприятиме розвитку теорії виборчого права України та практиці впровадження міжнародних виборчих стандартів у процесі вітчизняної нормотворчості.

Результати дослідження. Становлення інституту виборів в Україні пройшло досить тривалий і складний шлях. Не вдаючись до детального історичного дослідження розвитку виборчих процедур і виборчого законодавства, доцільно відмітити, що за радянської влади розвиток засад демократичного устрою припинився. Демократія не тільки не розвивалася, а навпаки, регресувала. Так, у кожному окрузі виборцям пропонувалася лише одна кандидатура, легально існувала лише одна партія – КПРС, а тому реального вибору кандидатів у ви-

борців не було. Фактично виборці були позбавлені адміністративного та судового захисту своїх порушених виборчих прав.

Могутній імпульс українська демократія отримала з набуттям Україною незалежності й проголошенням на конституційному рівні засад правової, демократичної та соціальної держави [1, с. 5].

Переважна більшість науковців, даючи визначення категорії «демократична держава», розуміють останню як таку, в якій влада належить народу й виходить від нього, здійснюється народом і в інтересах народу.

Загальновизнаними принципами організації сучасної демократичної держави, її суспільства є такі:

– рівноправність його членів;
– повага до прав кожної особи;
– відсутність будь-якої дискримінації;
– періодичність виборності органів правління;
– відкритість і вільність виборів;
– наявність і застосування рівного прямого виборчого права;
– таємність голосування;
– прийняття рішень виборними органами управління більшістю з урахуванням позиції меншості.

В умовах розвитку міжнародних відносин, політичної глобалізації та співробітництва на цих основних принципах базується правова та виборча системи країн ЄС. Однак їм притаманні певні відмінності, що пояснюється внутрішньою ситуацією, історичними традиціями, демократичною ситуацією, релігійними звичаями, специфічними для кожного окремого суспільства умовами. Попри певні відмінності, спільним для сучасного виборчого законодавства є його спрямованість на досягнення певних цілей із дотриманням загальних міжнародних виборчих стандартів.

Україна, маючи на меті стати повноправним членом ЄС, повинна (з урахуванням внутрішніх і зовнішніх особливостей, доцільності й наявних можливостей) зосереджувати законодавчу діяльність на імплементації зазначених стандартів.

У науковій юридичній літературі здійснено спроби визначити поняття міжнародного правового виборчого стандарту, однак єдиного погляду на цю проблему досі немає. Так, А. Трєбков відзначає, що міжнародно-правові визначення категорії невідчужуваних природних прав зумовили формування певного не зменшуваного на національному рівні їхнього мінімуму, що одержав згодом назву «міжнародні стандарти прав людини» [2, с. 142].

В юридичній енциклопедичній літературі право громадянина брати участь в управлінні державними справами, обирати та бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування (право голосу) розглядається як класичне право, або право першого покоління [3, с. 568]. Це питання певною мірою висвітлювалося також Н. Мироновим [3, с. 66], О. Подгорною [3, с. 278], А. Стрижаком [3, с. 33–57] та іншими вченими.

Найбільш змістовне визначення міжнародного виборчого правового стандарту надане Б. Кофманом, який пропонує досліджувати міжнародні стандарти через аналіз міжнародних стандартів прав людини. Вони, на його думку, є, по-перше, принципами, тобто основоположними засадами, що регулюють коло важливих суспільних відносин, які становлять інтерес для держав – членів світового співтовариства або держав – членів міжнародної регіональної організації; по-друге, такі принципи закріплюють зазначені суб'єкти за допомогою норм міжнародного права в міжнародних угодах у межах останніх. Держави, що їх підписали, беруть на себе зобов'язання з їх закріплення в національному законодавстві та подальшої реалізації суб'єктами права, що перебувають на їх юрисдикційній території; у вигляді норм «м'якого права» вони рекомендуються міжнародними регіональними установами для держав-учасниць певних міжнародних угод із метою впровадження в їхнє національне законодавство.

У зв'язку із загостренням питання про демократичність виборів в Україні (зокрема й дострокових) для Верховної Ради України великого значення набуває правильне тлумачення й застосування європейських стандартів виборчих прав. Слід підкреслити, що ці стандарти

головним чином закріплені у ст. 3 Першого протоколу до Конвенції «Про захист прав людини й основних свобод» 1950 р., де зазначено: «Високі договірні сторони зобов'язалися проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу» [4, с. 568].

До цього часу в юридичній науці точиться дискусія щодо сприйняття національним законодавством України міжнародних виборчих стандартів і правових наслідків такого сприйняття (обов'язковість чи необов'язковість їх реалізації).

Формулюючи власне визначення поняття міжнародного виборчого стандарту та розглядаючи проблему їх сприйняття та реалізацію Україною, Б. Кофман дійшов висновку, що основою будь-якого міжнародного виборчого стандарту є принцип міжнародного права, і останній не тільки може визначити виникнення більш конкретних правил поведінки, але й підкоряє їх собі, знаходить вираження в тому, що більш конкретні правила поведінки узгоджуються між собою і в той же час узгоджуються з принципом як більш загальним правилом поведінки. Ці критерії, на думку вченого, слугують підставою виникнення механізму взаємодії національного (зокрема конституційного й міжнародного) публічного права.

Подібну позицію стосовно того, що міжнародні виборчі стандарти повинні виконуватись Україною з урахуванням доцільності й можливостей, висловлюють також П. Рабінович, А. Стрижак та інші. Дотримання цих стандартів у процесі нормотворення та правозастосування зобов'язує державу й Конституційний Суд України.

Н. Миронов підкреслює особливе ставлення спільноти до забезпечення реалізації права особи брати участь у виборах згідно з міжнародними стандартами та визначає, що вибори й інші електоральні процеси розглядаються світовим співтовариством як один із ключових факторів внутрішньодержавних владних відносин, які мають системоутворюючий характер і визначають весь «вигляд» національної правової й політичної системи» [5, с. 66].

Визначаючи важливість і значення міжнародних стандартів у захисті виборчих прав громадян України, необхідно також зазначити, що міжнародні демократичні стандарти виборчих прав зафіксовані не тільки в міжнародних угодах. Держави повинні виконувати їх відповідно до загальновизнаного принципу сумлінного виконання міжнародних зобов'язань, що, як зазначив Конституційний Суд України, «виник у формі міжнародно-правового звичаю «pacta sunt servanda» ще на ранніх стадіях розвитку державності, а нині дістав своє відображення в численних міжнародних угодах», зокрема в положеннях Віденської конвенції про права міжнародних договорів 1996 р. [6; 7].

На цей час найбільш детально зміст і значення міжнародних стандартів у питаннях захисту виборчих прав, демократичного волевиявлення викладено в документах, ухвалених Нарадою з безпеки й співробітництва в Європі на засіданнях Конференції з людського виміру (м. Париж, 1989 р.; м. Копенгаген, 1990 р.; м. Москва, 1991 р.), які, на думку С. Черниченка, варто вважати регіональними стандартами в галузі прав людини [8, с. 65–69].

Ці стандарти виборчого права, на нашу думку, знаходять свій прояв (реалізацію) насамперед у дотриманні й захисті його принципів, про які йшлося раніше. Принципи виборчого права громадян України базуються на імплементації та сприйнятті міжнародних виборчих стандартів. Тому порушення будь-якого принципу слід розглядати і як порушення міжнародних стандартів. Такі дії чи бездіяльність правопорушників розглядаються як правопорушення, що переслідуються в судовому порядку, зокрема і Європейським судом, діяльність якого заснована на принципі субсидіарності. Його зміст полягає в тому, що європейська спільнота вдається до будь-яких засобів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях. Виходячи із цього, Європейський суд наголосив, що «слід поважати вибір політики законодавства, якщо тільки такий вибір явно не позбавлений розумного обґрунтування».

Обов'язковість дотримання й виконання принципів та імплементація в них міжнародних виборчих стандартів суб'єктами виборчого права й законодавства забезпечується системою установ наднаціонального, конституційного та загального рівня юрисдикції. При цьому останній репрезентований як адміністративними судами, так і судами з кримінальних і цивільних справ.

Розглядаючи роль і місце наднаціональних судових інстанцій у регулюванні та захисті виборчих прав, Т. Моршакова наголошує, що «будь-яка національна система повинна бути підтверджена певним «резервним капіталом», який може бути задіяний, якщо національна судова система не спроможна забезпечити права й свободи людини, закріплені у відповідній конституції та міжнародних нормах». Саме таким «капіталом» є наднаціональна юрисдикція. Україна є також державою, в якій значення та обов'язковість рішень Страсбурзької юстиції формально визнані джерелом права на рівні окремого закону (ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського Суду (далі – Євросуду) із прав людини від 23 лютого 2006 р.). При цьому слід відзначити, що деякі конституційні принципи виборчого права України знайшли своє закріплення в наднаціональному (європейському) законодавстві. Наприклад, право на вільні вибори закріплене в ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Євроконвенція). Нею, зокрема, регламентується, що держави – учасниці Конвенції «зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу» [9].

Євросуд сформулював низку інших правових позицій, згідно з якими визнав порушенням і навіть дискримінацією (ст. 14 Конвенції) позбавлення виборчого права за територіальною ознакою, місцем проживання чи за ознакою належності до меншин. У цьому контексті слід проаналізувати рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 р., згідно з яким було визначено рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва. Згідно з ним було визнане неконституційним положення Закону «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р., відповідно до якого закордонні виборчі дільниці були рівномірно віднесені до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються в м. Києві. Відомо, що нині значна кількість громадян України постійно перебуває за кордоном, і фактично третина завжди брала участь у виборах. За попереднім законодавством усі вони були віднесені до Шевченківського району м. Києва, де знаходиться будівля МВС України, що значно викривляло реальну картину преференцій виборців у зазначеному районі. Відповідно до застереження Євросуду в подальшому в законодавчому порядку таку ситуацію було докорінно змінено. Закордонні виборчі дільниці були рівномірно віднесені до всіх одномандатних виборчих округів м. Києва.

Широкого розголосу в нашій державі набуло рішення Суду в справі «Мельниченко проти України». Під час виборів у 2002 р. його кандидатура була включена до виборчого списку Соціалістичної партії України, однак не була зареєстрована Центральною виборчою комісією на підставі порушення Мельниченком ст. 76 Конституції України, яка встановлює ценз осілості – необхідність проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Рішення Центральної виборчої комісії було підтверджене Верховним Судом України. Проте Євросуд дійшов висновку, що заявник, перебуваючи декілька років у США, не порушив «ценз осілості», передбачений Конституцією України, оскільки залишався прописаний у м. Києві, і задовольнив скаргу Мельниченка. Отже, своїм рішенням Євросуд визнав порушення Центральною виборчою комісією принципу рівності прямого виборчого права, а також міжнародного виборчого стандарту. У той же час звертає на себе увагу той факт, що західним експертним співтовариством прописка неодноразово визнавалася своєрідним рудиментом радянської системи, що суттєво обмежував право громадян на свободу пересування, яке охороняється ст. 2 Протоколу № 4 до Євроконвенції. Суд при цьому не погодився із суддею Лукайдасом, який зазначив у своїй окремій думці до рішення Євросуду, що «прописка не може вважатися вирішальним доказом проживання особи в Україні у випадках, коли в подальшому визнано, що фактично особа проживає за межами України».

У подібному аспекті під час парламентських виборів у 2012 р. розглядалась адміністративним судом і справа до Центральної виборчої комісії про скасування реєстрації кандидатом в народні депутати Андрія Шевченка. Останній із 2006 по 2009 рр. був гравцем футбольних клубів «Мілан» (Італія), і «Челсі» (Великобританія). Посилаючись на згадане рішення Європейського суду в справі М. Мельниченка від 19 жовтня 2004 р., Вищий адміністративний суд України обґрунтував (задовольнив) реєстрацію А. Шевченка кандидатом у народні депутати України,

навівши аргументи, що А. Шевченко в період із жовтня 2007 р. по серпень 2012 р. здійснював виїзди з України та повертався в Україну, що підтверджується відмітками в закордонних паспортах. Відсутність А. Шевченка в Україні під час проведення футбольних сезонів у зарубіжних клубах із 2006 по 2009 рр. безпосередньо не свідчить про його непроживання в Україні, оскільки в цей час він залишався гравцем національної збірної команди України, не змінював громадянства та зареєстрованого місця проживання. Відповідно А. Шевченко має на праві власності в м. Києві приміщення та прописаний у ньому [10].

Подібна ситуація, тобто часті випадки непроживання в Україні, розглядалася Вищим адміністративним судом України й у справі скасування реєстрації кандидатом у депутати В. Сацюка, але з тією відмінністю, що останній був громадянином Російської Федерації. Тому позов про скасування його реєстрації було задоволено постановою Суду від 24 серпня 2012 р. № А/9991/61/12 [11].

У зв'язку з викладеним вище слід зазначити про недопустимість подвійного тлумачення та прийняття різних по своїй суті рішень під час розгляду аналогічних за змістом ситуацій. На наш погляд, хоча й рідко, однак у рішеннях Вищого адміністративного суду подібні негативні випадки трапляються. Донедавна існувало розмаїття органів щодо захисту виборчих прав громадян. Зараз ці питання віднесені до юрисдикції адміністративних судів. Так, процедури глави 6 Кодексу адміністративного судочинства України передбачають можливість судового оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій (ст. 172), органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, а також творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори (ст. 174), кандидатів, їхніх довірених осіб, партій, офіційних спостерігачів (ст. 175), установлюють особливості провадження у справах щодо уточнення списків виборців (ст. 173), скасування реєстрації на пост Президента України (ст. 176).

Розглядаючи питання про можливості розгляду виборчих справ із більш небезпечними наслідками для суспільства, слід відзначити й суди кримінальної юстиції. Правовим обов'язком наділена й кримінальна юстиція. У Кримінальному кодексі України (розділ 5) перелічені склади злочинів порушення виборчих прав громадян, за які передбачена кримінальна відповідальність. Це, зокрема, перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у роботі виборчої комісії чи в діяльності офіційного спостерігача (ст. 157), надання неправильних відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікація виборчих документів, підсумків голосування чи відомостей Державного реєстру виборців (ст. 158), незаконне використання виборчого бюлетеня, голосування виборцем більше ніж один раз (ст. 158), незаконне знищення виборчої документації (ст. 158), порушення таємниці голосування (ст. 159), порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку) (ст. 159).

Отже, в Україні залишилася доволі складна й розгалужена система судового захисту виборчих прав громадян, які базуються на принципах виборчого права. Останнім притаманна імплементація міжнародних виборчих стандартів.

Висновки. У зв'язку з інтеграцією України в Євросоюз виникла нагальна проблема імплементації права й законодавства – виважена його імплементація з урахуванням можливостей і доцільності застосування в правовій і законодавчій системах України. Для цього в Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, схваленій Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., було передбачено, що починаючи з 2001 р. кожний рік повинен розроблятися План дій із реалізації пріоритетних положень цієї Програми. Значна увага в цих планах приділяється вдосконаленню права й законодавства у сфері формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом виборів. Такий важливий політико-правовий інститут, як засіб участі населення в суспільно-політичному житті, на жаль, не позбавлений недоліків. Згідно з Конституцією України в державі проводяться вільні вибори на принципах загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Але реалії сучасного виборчого права та законодавства свідчать про те, що воно потребує вдосконалення й доопрацювання в напрямах відповідності міжнародним виборчим стандартам, які є основною формою прямої демократії – участі громадян в управлінні справами держави.

Право громадян обирати та бути обраними займає центральне місце серед механізмів реалізації конституційної норми. Тому саме виборче законодавство покликане забезпечити демократичні процедури в суспільстві. Повнота законодавчого регулювання виборів – це вимога Конституції України, відповідно до п. 20 ст. 92 якої організація й порядок проведення виборів визначається виключно законами. Їх сталість, тривала та незмінна практика застосування й відповідність Конституції забезпечує якісність і безпомилковість законів.

На жаль, в Україні вже склалася негативна практика, за якої вибори в державі дедалі частіше відбуваються за новими правилами. Часті зміни у вітчизняному виборчому законодавстві породжують низку проблем. Це, зокрема, суперечливість норм законодавства, відсутність уніфікованого підходу до технічних питань виборчого процесу, недостатня спеціальна підготовка членів виборчих комісій у питаннях порядку підрахування голосів, нехтування міжнародними виборчими стандартами, які відпрацьовувалися в країнах ЄС десятками років, де, як правило, виборче законодавство змінювалось і змінюється вкрай рідко.

Навряд чи відповідає міжнародним виборчим стандартам кількість і зміст деяких виборчих процедур. Так, відповідно до Закону «Про вибори Президента України» перелік документів про підтвердження громадянства складається з дев'яти найменувань, а Законами «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори» – з 8-ми та 2-х відповідно. Подібне розмаїття процедур простежується й у проведенні виборчих етапів. Те ж саме можна сказати й про формування виборчих округів. Такий стан виборчого законодавства не лише суперечить вимогам міжнародних виборчих стандартів, але й вступає в протиріччя з міжнародним (зокрема виборчим) законодавством багатьох розвинутих країн.

Усунення помилок і недосконалості виборчого законодавства України, а також його узгодження з міжнародним виборчим стандартом може бути досягнуте завдяки його систематизації й інтеграції в площину європейської правової практики. Разом із цим у процесі такої діяльності слід позбавитися будь-якого втручання, яке не відповідає конституційним вимогам національного законодавства, політичним та економічним інтересам держави.

Список використаних джерел:

1. Виборче право в Україні. Історія та сучасність. – Київ : Логос, 2012. – 448 с.

2. Требков А. Знать международные стандарты прав человека.\ / А. Требко // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 142–145.

3. Российская юридическая энциклопедия. – М. : Издательский дом «ИНФА», 1999. – 1110 с.

4. Бабкіна О. Політологія : [навч. посіб.] / О. Бабкіна, В. Горбатенко. – К. : ВЦ, 2006. – 568 с.

5. Миронов Н. Международные избирательные стандарты и российские выборы / Н. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (53). – С. 66–77.

6. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2007 р. № 4-рп у справі про гарантії незалежності суддів // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2184.

7. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. Серия «Международное право в документах». – Москва, 2004. – 45 с.

8. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы / под. общ. ред. С. Черниченко. Сборник статей. Вып. VI. – Москва : Дипломатическая академия МИД России, 2005. – С.65–69.

9. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод // Право України. – 2010. – №10. – С. 215–233.

10. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.08.2012 р. № А9991/35/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http//wwwreyestrcourtgovuaReview/25743601.

11. Постанова Вищого адміністративного суду України від 24.08.2012 р. № А/9991/61/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ AS120819.html.