

УДК 324:342.8

ББК Ф01

Микола Бучин

## ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ВИБОРІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

*В статті розкрито суть демократичних принципів виборів. Проаналізовано правові аспекти демократичних виборів у зарубіжному законодавстві та на основі порівняння визначено рівень відповідності чинного виборчого законодавства України світовим стандартам.*

**Ключові слова:** вибори, демократія, демократичні принципи виборів, виборче законодавство.

Після здобуття незалежності Україна задекларувала намір розбудови демократичного суспільства. Однією з невід'ємних ознак демократичного політичного режиму є інститут виборів, які повинні відбуватися з дотриманням відповідних правових норм – демократичних принципів. Чергові парламентські вибори, які відбудуться в нашій державі 28 жовтня 2012 р., будуть своєрідним лакмусовим папірцем, який засвідчить намір влади діяти (чи, навпаки, не діяти) в демократичному правовому полі.

Однією з важливим умов реалізації демократичних принципів виборів є закріплення останніх в нормах чинного законодавства. Брак законотворчого досвіду та часта зміна виборчого законодавства роблять очевидною потребу звернення до досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання виборчих відносин. Це зумовлює актуальність дослідження, оскільки використання законотворчих традицій демократичних країн у сфері виборів дасть змогу виявити прогалини вітчизняного чинного виборчого законодавства, сприятиме його вдосконаленню, а, відтак, відіграватиме вагомую роль в побудові демократії в нашій країні.

Проблемами міжнародних демократичних принципів (стандартів) виборів займалися такі українські науковці як А.Романюк, М.Ставнійчук, С.Серьогіна, Є.Радченко та ін. Проте дослідження цих науковців часто носять загальний характер, поза їхньою увагою залишаються проблеми відповідності чинного українського законодавства у сфері виборчих відносин міжнародним стандартам.

**Мета публікації** – проаналізувати міжнародні нормативно-правові акти щодо реалізації демократичних принципів виборів та визначити рівень відповідності чинного виборчого законодавства України міжнародним стандартам.

Під демократичними принципами виборів, як на нашу думку, слід розуміти умови, на основі яких здійснюється виборчий процес і відповідно до змісту яких вибори носять демократичний характер, а їхній результат виражає реальне волевиявлення громадян.

Демократичні принципи виборів можна поділити на три групи:

1. Базові – принципи, які стосуються участі громадян у виборчому процесі, носять універсальний характер, є загально визнаними у всьому світі і без дотримання яких вибори як демократичний інститут втрачають будь-який зміст. До базових принципів відносять: *принцип вільних виборів, принцип рівних виборів, принцип загальних виборів, принцип прямих виборів, принцип таємного голосування.*

2. Додаткові – принципи, які стосуються участі у виборчому процесі кандидатів, політичних партій та блоків. Додаткові принципи виборів не носять універсального характеру і по різному розкриваються під час виборчих кампаній у різних країнах. Додаткові принципи виборів включають: *принцип загального пасивного виборчого права, принцип свободи агітації та принцип рівності суб'єктів виборчого процесу.*

3. Процесуальні – принципи, які характеризують особливості протікання самого виборчого процесу. До процесуальних демократичних принципів виборів належать: *принцип гласних виборів, принцип відповідальності за порушення виборчого законодавства, принцип адміністрування виборів спеціальними органами.*

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 Декларації 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 [3].

Положення Загальної декларації прав людини були уточнені та конкретизовані у Міжнародному пакті про громадські і політичні права, ухваленому Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. Стаття 25 Документу 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 служби [7].

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.

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 необгрунтовано 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 утиску, 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” [4]. 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 до-

лання 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 [4].

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 інституціями [4].

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 слідством [4].

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 [4].

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 [4].

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 необгрунтовано виключати чи обмежувати право громадян вільно обирати їх представників [4]. 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" [1, с. 26].

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. [4].

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.

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 держав-

них 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 [2].

Крім повторення вже раніше сформульованих положень міжнародного виборчого права, Копенгагенський документ містить і ряд принципово 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 однопалатного 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 [2]. 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 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 обмежуватись 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 [2]. 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.

Розглядаючи чинний Закон, що регламентує проведення парламентських виборів, варто відзначити, що він в своїй основі відповідає міжнародним демократичним стандартам. Тому ми вважаємо за доцільне звернути увагу лише на спірні моменти законодавства, а також на нововведення, характерні для даних виборів.

В першу чергу хочеться відзначити позитивні зміни, які сприяють демократизації українського виборчого законодавства. Сюди варто віднести, зокрема, норми, спрямовані на зростання рівня гласності виборів (оприлюднення важливої інформації щодо виборів на офіційному сайті ЦВК; зростання вимог щодо агітаційної продукції, соціологічних опитувань та ін.) [5].

Позитивним нововведенням, доцільність якого вже давно засвідчила українська виборча практика, стала норма, що зобов'язує керівний склад виборчих комісій пройти відповідне навчання [5]. Це суттєво повинно вплинути на рівень професіоналізму виборчих комісій, а отже – надати виборчому процесу більш організованого та більш демократичного характеру.

Однак приходить констатувати, що чинне парламентське виборче законодавство не позбавлено і певних спірних (чи навіть негативних) моментів. До основних з них можна віднести:

1. Зміну виборчої системи з пропорційної на змішану. Такий крок, з одного боку, видається доцільним, оскільки практика функціонування пропорційної виборчої системи засвідчила такі суттєві системні недоліки, як: відрив депутатів від електорату; потрапляння до парламенту непрофесійних осіб; залежність депутатів від партійного керівництва; незначні можливості щодо оновлення парламенту; обмеження пасивного виборчого права тощо. З іншого боку мажоритарна складова змішаної виборчої системи дає можливість для ефективного використання владою адміністративного ресурсу і потенційно сприяє фальсифікації виборів. Тому приходиться відзначати політичну складову при прийнятті рішення про запровадження змішаної виборчої системи.

2. Збільшення виборчого порогу з 3% до 5%. Хоч таке збільшення прохідного бар'єру для політичних партій знаходиться в допустимих рамках з позиції міжнародних стандартів, на нашу думку, воно зменшує пропорційність представництва та не сприяє реалізації інтересів значних верств населення.

3. Ліквідацію виборчих блоків як суб'єктів виборчого процесу. Такий захід, на нашу думку, є теж політичним моментом, адже він сприяє розчиненню дрібних партій, їх поглинанню великими. Крім того, зменшується як рівень представництва певних суспільних груп, так і звужуються межі реалізації пасивного виборчого права.

4. Відміну відкріпних посвідчень. Логіка законодавця в даному випадку є зрозуміла, зважаючи на закладені при використанні відкріпних посвідчень потенційні можливості для фальсифікацій. Однак ліквідація інституту відкріпних посвідчень суттєво звужує можливість реалізації права голосу для громадян. Тому видається більш доцільним створення дієвих механізмів нейтралізації можливих фальсифікацій при використанні відкріпних посвідчень, ніж проста ліквідація останніх.

5. Відміну графі «проти всіх» у виборчому бюлетені. І хоч таке рішення суттєво не впливає на кінцеві результати волевиявлення громадян, воно суперечить альтернативності виборів.

Підсумовуючи, варто зазначити, що хоч чинне виборче законодавство, яке регулює проведення парламентських виборів в Україні в цілому відповідає міжнародним демократичним нормам, існує ряд спірних питань. Тому лише виборча практика дасть остаточну відповідь на питання про доцільність чи недоцільність подальших змін та вдосконалення українського виборчого законодавства. Це становитиме перспективи подальших досліджень у сфері виборчих відносин.

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. – 258 с.
2. Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994\\_082](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_082).
3. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. – Режим доступу : [http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_015](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015).
4. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. – Режим доступу : <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2368>.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
6. Машіка В.Т. Основні новели Закону України «Про вибори народних депутатів України» / В. Т. Машіка. – Режим доступу :
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043).
8. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 1(7). – 2007. – С. 38–44.
9. Ставнійчук М. І. До сучасного розуміння принципів виборчого права / М. І. Ставнійчук // Держава і право. – Вип. 12. – 2001. – С. 111–117.

*В статтє раскрыта суть демократических принципів виборів. Проанализированы правовые аспекты демократических выборов в зарубежном законодательстве и на основе сравнения определен*