

19. Швед О.В. Профілактика втягнення дітей в сексуальну експлуатацію // Проблеми освіти. – 2004. – Вип. 40. – С. 72–75.
20. Ямницкая Н. Названы основные язвы // Деловая газета. – 2008. – 22 апреля. Режим доступа: <http://vz.ru/society/2008/4/22/161993.html>.
21. Johnson Diane, Trafficking Women into the European Union, News England International and Comparative Law Annual, 1999, p.p.1–19.

Тимошенко І.В., УАБС НБУ

РОЛЬ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У РЕГУЛЮВАННІ ВИБОРЧИХ ПРАВОВІДНОСИН

Стаття посвящена проблемним вопросам определения понятия «международные избирательные стандарты» и определения круга источников избирательного права Украины. Исследуется роль и значение международно-правовых актов в регулировании избирательных правоотношений. Особое внимание уделено рассмотрению законодательных предпосылок применения международной защиты избирательных прав и проблемам её реализации.

The article is devoted the problems questions of determination «International electoral standards» and determination of circle of sources of the electoral legislation of the Ukraine. A role and value of international acts is explored in adjusting of electoral legal relationships. The special attention is spared consideration of legislative pre-conditions of application of international defenses of the right to vote and problems of its realization.

Постановка проблеми. Громадяни України, які реалізують своє право на участь у державних справах шляхом голосування, мають можливість захистити свої порушенні виборчі права як за допомогою державних органів, так і використати міжнародні механізми правового захисту. Питання статусу та ролі міжнародно-правових актів у регулюванні виборчих процесів в Україні останнім часом вітчизняними науковцями майже не досліджувались, надаючи перевагу аналізу національного законодавства та проблемам його реалізації в умовах конкретних виборчих кампаній.

Невирішені раніше частини проблеми. Враховуючи конституційне положення про регулювання організації і проведення виборів виключно законами України (п. 20 ч. 1. ст. 92 Конституції України), такий підхід є виправданим, однак, джерела виборчого права не можуть обмежуватись суто національними джерелами, оскільки виборче право як підгалузь конституційного [1, с. 21], для якого використання методу порівняльно-правового дослідження є способом зіставлення окремих норм і інститутів в рамках порівняльного дослідження об'єктів, предметів і суті конституційного права в цілому, активно звертається до норм міжнародного права з питань регулювання виборчих правовідносин зокрема. Отже, завданням дослідження джерел правового регулювання виборів як інституту конституційного права України є також досягнення основної мети порівняльного правознавства – «вивчати і зіставляти різні правові масиви і системи між собою та з нормами міжнародного права, виявляти подібність і відмінності, визначати тенденції загальної правового розвитку» [2, с. 31].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування теоретичних засад виборчого права пов'язане з науковою діяльністю українських

вчених-правників С.М. Дерев'янка, Г.О. Мурашина, В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук, В.П. Федоренка, В.М. Шаповала та ін. Спроби комплексного дослідження безпосередньо проблем міжнародного регулювання виборчих правовідносин та його співвідношення з національним законодавством здійсненні Б. Бабіним, О. Марцеляком, Є. Радченком та ін., втім, залишається ще значна маса невирішених питань щодо ролі міжнародних правових актів у регулюванні та захисті виборчих прав громадян України.

Метою даної статті є дослідження правового статусу міжнародних стандартів у сфері виборів, визначення міжнародних механізмів правового регулювання та захисту порушених виборчих прав громадян та з'ясування перспективності міжнародного регулювання виборчих правовідносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Джерела виборчого права, як і конституційного права в цілому, виражають волю народу та політику держави і є формою їх об'єктивізації та показником розвитку безпосередньої демократії і ставлення держави до її здійснення і гарантування [3, с. 7]. Обмежувати їх лише нормами Основного закону та законами України є не виправданим, оскільки значна маса нормативних актів, які не мають сили закону, регулюють виборчі правовідносини та є джерелами виборчого права України.

Зарубіжна та вітчизняна практика свідчить, що виборче законодавство складається з різних груп нормативних актів, зокрема, коста-ріканський учений Р.Х. Валле наводить власну класифікацію джерел виборчого права, серед яких виділяє писані норми – до яких входять конституція, міжнародні договори, закони й акти, що мають силу законів, регламентарні акти (палат парламентів), статuti політичних партій, та неписані норми – до яких включає загальні принципи права, звичаї і тлумачення норм про вибори [4, с. 368]. Українські науковці представляють джерела виборчого права як систему загальних і галузевих (інституційних) нормативно-правових актів матеріального і процесуального характеру, чільне місце серед яких займають міжнародно-правові акти [3, с. 8–9]. Варто вказати, що міжнародні документи можуть вважатись джерелом виборчого права за умови дотримання низки умов: 1) якщо відповідний міжнародний акт є ратифікованим Україною та стає таким чином частиною національного законодавства; 2) якщо у виборчому законодавстві України передбачена можливість застосування статусу, процедур або стандартів, урегульованих міжнародними документами; 3) якщо відповідні міжнародні акти регулюють виборчі правовідносини з міжнародним або іноземним елементом які не можуть бути передбачені національним законодавством (наприклад, щодо порядку призначення та відраджень в Україні міжнародних спостерігачів).

До визначення поняття «міжнародні стандарти» є різні підходи, основною ідентифікаційною ознакою яких є визначення джерел міжнародних стандартів. Так, російський вчений А.А. Вешняков «міжнародними виборчими стандартами» називає широкий комплекс міжнародно-правових норм, які закріплюють базові виборчі права громадян, принципи їх реалізації, зобов'язання держав щодо захисту даних прав [5, с. 126]. І.Б. Борисов вказує, що формування міжнародних виборчих стан-

дартів відбувається на базі внутрішньодержавних виборчих норм, які трансформуються в норми універсальних і регіональних міжнародних договорів [6, с. 105]. Є. Радченко під міжнародними стандартами виборів розуміє загальноприйняті вимоги, закріплені міжнародними угодами або встановлені міжнародними організаціями, що визначають принципи та оптимальні форми провадження виборчих процедур з метою якнайповнішої реалізації виборчих прав громадян [7, с. 17]. Аналогічну точку зору розділяє і Б. Бабін [8, с. 54]. А доктор юридичних наук О. Марцеляк, характеризуючи джерела виборчого права, вказує на те, що міжнародні правові акти, які, виходячи з вироблених світовою спільнотою міжнародних виборчих стандартів, місять як загальні принципи проведення виборів, так і предметно регулюють загальні питання виборчого процесу, належать до числа правових актів, у яких знаходять закріплення норми виборчого права [9, с. 53].

Враховуючи наявну невизначеність в теорії міжнародного права щодо його джерел, розгляд питання про визначення ролі та статусу міжнародних актів з питань виборчого права може бути досить дискусійним і умовним. На даний момент можна констатувати наявність міжнародних виборчих стандартів, обов'язкових для України, встановлених на кількох рівнях:

універсальному(міжнародному), рішення таких міждержавних утворень є обов'язковими для України як і для будь-якої держави-учасниці, а саме: ООН, ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу;

- 1) регіональному, рішення ухвалюються щодо конкретної держави – члена об'єднання, зокрема, Резолюція ОБСЄ 216 (2006) від 1 червня 2006 року про місцеві та регіональні вибори в Україні та Рекомендація 192 (2006) від 1 червня 2006 року про місцеві та регіональні вибори в Україні;
- 2) субрегіональному, рішення ухвалюються щодо групи держав, зокрема, щодо країн СНД (Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності незалежних Держав від 07.10.2002 року).

Перший рівень правового регулювання більшою мірою стосується встановлення рівних виборчих прав кожному суб'єктові виборчого процесу та недопущення проявів дискримінації виборців, а наступні два рівні більше торкаються самої інженерії виборчих процесів.

Враховуючи інтеграційні процеси законодавства України до країн розвинутої демократії, громадяни України, яких не влаштовує діяльність державних органів щодо захисту їх виборчих прав, можуть скористатися міжнародними механізмами правового захисту. Окрім цього, Україна з метою підвищення авторитету національних виборчих процедур, усунення будь-яких сумнівів щодо легітимності виборчих органів влади і посадових осіб сама запрошує представників іноземних держав, неурядових організацій, міжнародних організацій для спостереження за перебігом виборчої кампанії в Україні. Звертаємо увагу на те, що не зважаючи на те, що спостерігачі «зобов'язуються не втручатись у виборчий процес» (відповідно до п. 8 Документу Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ), проте, їх висновки можуть мати важливе доказове значення як для внутрішньодержавних, так і міжнародних органів щодо захисту прав людини, які розв'язують виборчий спір.

Привертають увагу і такі міжнародні документи у сфері виборчих правовідносин як програми, правова природа яких є досить суперечливою, оскільки суб'єктами їх прийняття можуть бути і глобальні організації, і європейські структури. Зокрема, Програма виховання громадян у дусі демократії, що ґрунтується на усвідомленні ними власних прав та обов'язків, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 травня 1999 року, а також План дій «Україна – Європейський Союз», ухвалений 12 лютого 2005 року відіграють вкрай важливу роль у контексті регулювання виборчих правовідносин та мають особливе значення для процесу євроінтеграції України. А отже, є підстави стверджувати, що часто укладення міжнародних договорів чи ратифікація і приєднання до інших міжнародно-правових актів є заходом, який продиктований не повагою до прав людини і громадянина, не наміром держави дотримуватись на практиці взятих на себе зобов'язань, а лише прагненням як можна швидше ввійти до певного кола держав (ЄС), формально продемонструвати прихильність загально визнаним гуманітарним цінностям. А все це криє в собі небезпеку фактичної неспроможності держави забезпечити та гарантувати виборчі права громадян та їх захист у разі порушення.

Експерти Комітету виборців України також наголошують на необхідності міжнародного програмного підходу для забезпечення прозорості та відкритості виборчого процесу, зокрема, вони вказують, що «міжнародні моніторингові структури, органи державної влади України та українські недержавні організації повинні проводити співробітництво на якісно новому рівні, спільно плануючи роботу та в робочому порядку вирішуючи всі проблемні питання» [10, с. 7]. Однак, Б. Бабін з цього приводу зазначає, і з ним важко не погодитись, що, оскільки учасниками програм можуть бути уряди держав-учасниць, уповноважені ними органи державного управління (виконавчої влади), юридичні та фізичні особи, що беруть участь у фінансуванні програми, то невизначеність статусу міжнародних програм, які впливають на виборчі правовідносини в Україні, відсутність усталеного порядку їх розроблення, узгодження, ухвалення, реалізації та імплементації не сприяють ефективному вдосконаленню виборчого законодавства України [8, с. 56]. Міжнародні акти, на сьогоднішній день, є основним механізмом застосування програмного підходу, оскільки відсутня система національних програм у сфері вдосконалення виборчих правовідносин.

Порівняльний аналіз міжнародних стандартів виборів і виборчого законодавства України дає підстави стверджувати, що нині декларуються лише принципи, основоположні засади справедливих і вільних виборів, але відсутні реальні механізми їх реалізації, які здатні були б запобігти порушенням у волевиявленні громадян. Актуальності ця проблема набуває через удосконалення технологічних прийомів впливу зацікавлених суб'єктів (сил) у порушеннях виборчого процесу, фальсифікаціях результатів виборів. Зокрема, експерти Українського центру економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова вважають, що США впливають на політичні і виборчі процеси в Україні через українські неурядові організації, інститут міжнародних спостерігачів та міжнародні фінансові установи, акцентуючи увагу на тому, що цей вплив є «системним і довгостроковим, направленим на просування західних суспільно-політичних

цінностей» [11]. Все це є наслідком неврахування регіональних та субрегіональних особливостей реалізації виборчого права у встановленні міжнародних стандартів, зокрема, ОБСЄ, яка здійснює контроль за дотриманням виборчих прав громадян у Європі, не завжди правильно враховує субрегіональну специфіку виборчого процесу в країнах пострадянського простору. Об'єктивною причиною цього є те, що неможливо встановити єдині виборчі стандарти для країн з різною суспільною і політичною культурою, з різними демократичними тенденціями.

Одним із способів міжнародного захисту виборчих прав громадян можна назвати діяльність місій експертів в рамках НБСЄ-ОБСЄ, Ради Європи у міжвиборний період. Так, для проведення вільних, справедливих виборів в Боснії і Герцеговині, за рішенням Будапештської зустрічі Ради Міністрів країн-учасниць Ради Європи (8 грудня 1995 року), була створена Тимчасова виборча комісія, головою в якій був голова місії ОБСЄ. У разі грубого чи систематичного порушення державою-учасницею НБСЄ-ОБСЄ взятих на себе зобов'язань в галузі прав людини, зокрема, виборчих прав, можливе направлення в цю державу групи спостерігачів і доповідачів без згоди порушника. Однак, при цьому така місія повинна забезпечити об'єктивність оцінки ситуації, вона не може здійснювати односторонню інформаційну підтримку опозиційним політичним організаціям, безпідставно дискредитувати виборчий процес [12, с. 120]. Проблема невизначеності чіткого правового статусу регіональних спостерігачів, суб'єктів їх запрошення, фінансування, умов діяльності, терміну спостережної діяльності на сьогоднішній день створює ще одну правову дилему щодо визначення юридичної сили їх висновків, зроблених за результатами спостереження, так само як щодо висновків міжнародних спостерігачів.

Як виключний засіб міжнародно-правового захисту виборчих прав розглядають також і застосування збройних сил для припинення масових порушень прав людини. Рішення про застосування збройних сил для відновлення порушених прав, у разі створення загрози миру, приймається виключно Радою Безпеки ООН. Прикладом таких дій було санкціонування застосування збройних сил в Гаїті резолюцією 940 Ради Безпеки ООН в 1994 році у зв'язку з необхідністю поновлення демократії в цій державі, яка була порушена через повалення законно обраного президента і встановлення військової диктатури [12, с. 121]. Зазначимо, що застосування даного засобу можливе лише у крайньому випадку, в екстремальних ситуаціях, у разі неможливості використання інших заходів міжнародно-правового захисту.

Рішення про застосування збройних сил з метою поновлення порушених прав і свобод, у тому числі й виборчих прав, повинно прийматись на підставі об'єктивної оцінки подій, а забезпечення такої об'єктивності можливе лише у випадку врахування різноманітних підходів і досягнення консенсусу між компетентними міждержавними органами, тим більше не можна допускати застосування односторонньої, не санкціонованої Радою Безпеки ООН військової сили, так званої «гуманітарної інтервенції».

Висновки. Таким чином, міжнародний захист прав і свобод людини, включаючи виборчі права, на сучасному етапі включає не лише мож-

ливості індивіда, не згідного з рішенням національних юрисдикційних органів, апелювати до міждержавних правозахисних структур, але й широкий комплекс інших засобів, які застосовуються світовим співтовариством з метою дотримання кожною державою основних особистих та політичних прав громадян. У випадках масових грубих порушень ці заходи захисту можуть застосовуватись без згоди на те держави.

Втілення у життя стандартів чесних і вільних виборів вимагає наявності ефективних міжнародно-правових засобів захисту виборчих прав, які не є об'єктом внутрішньодержавного регулювання. Їх юридичне закріплення, процесуальне оформлення відбувається тільки на рівні універсальних та регіональних міжнародних договорів, але на основі реального прагнення державних органів забезпечити на підвладній території повний і безумовний захист основних прав і свобод особи за допомогою особливого виду гарантій – взяття на себе зобов'язання підкорятися приписам міждержавних органів навіть тоді, коли думка внутрішньодержавних і міждержавних органів з питання реалізації прав і свобод не співпадають.

Література:

1. Федоренко В. Виборче право і виборчий процес як складники системи сучасного конституційного права України (теоретико-методологічні аспекти) // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 4(14). – С. 18–25.
2. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М.: Изд-во «Норма», 1996. – 432 с.
3. *Виборче право України. Навчальний посібник* / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
4. *Сравнительное конституционное право* / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996. – 689 с.
5. Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты // *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации* / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: «Норма», 1999. – 856 с.
6. Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса // *Журнал российского права*. – 2002. – № 4. – С. 104–108.
7. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* / За заг. ред. Радченка Є.В. – К.: Факт, 2003. – 308 с.
8. Б. Бабін. Програмність міжнародного регулювання виборчих правовідносин в Україні // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 1(11). – С. 54–58.
9. Марцеляк О. Вітчизняне і зарубіжне виборче законодавство: стан та перспективи розвитку // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 4(10). – С. 52–57.
10. *Вибори Президента України: міжнародний вимір* / Комітет виборців України: аналітична записка. – К., 2004. – 25 с.
11. Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань встановлення фактів закордонного втручання у фінансування виборчих кампаній в Україні через недержавні організації, що існують на гранти іноземних держав // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.from-ua.com/hotline/41c1b3dc0927e/>
12. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Монография. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 304 с.