

УДК 342.25

М. В. Охендовський
аспірант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин

ВИБОРЧЕ ПРАВО ЯК ОБ'ЄКТ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Постановка проблеми. В умовах широкої політичної та правової глобалізації, виходячи з стратегічної важливості виборчих відносин для стабільного існування національної державності і міжнародного правового порядку, виборче право держави та його нормативна регламентація стають об'єктом міжнародно-правового регулювання шляхом розробки та прийняття міжнародних виборчих стандартів, тобто норм міжнародного права, що містяться в міжнародних угодах, які приймаються державами в рамках міжнародних міжурядових організацій (далі: ММУО) та міжнародною спільнотою в рамках міжнародних неурядових організацій (далі: МНУО).

Квінтесенцією існування демократичної державності в сучасному світі виступає складна система взаємовідносин між державою і особистістю. Найбільш яскравий прояв такі взаємини знаходять в політичній сфері, яка регламентує і регулює відносини, що складаються в сфері становлення та функціонування публічної влади та участі в них громадянина.

Відтак метою статті є визначення міжнародно-правового регулювання виборчим правом та його особливостей.

Результати дослідження. Вибори є центральним інститутом за допомогою якого електоральний корпус, здійснюючи суверенну політичну волю народу, формує владні структури держави, надаючи їм легалізацію та легітимацію [1].

Слід зазначити, що представники конституційно-правової доктрини по різному формулюють дефініцію виборів, роблячи рефлексію на відповідних їх ознаках. Так, автори вітчизняного видання – Популярної юридичної енциклопедії, визначають вибори як передбачену Конституцією і законами України форму безпосереднього народовладдя, що являє собою волевиявлення народу з метою формування органів державної влади або органів місцевого самоврядування шляхом голосування [2]. Тут має місце рефлексія на: а) виборах як формі безпосереднього народовладдя, хоча по відношенню до виборів органів місцевого самоврядування, на нашу думку, використання терміну «безпосереднє народовладдя» є сумнівним; б) виборах як формі демократії; в) нормативну основу виборів; г) на функціонально-процесуальний (операційний) фактор – вибори здійснюються шляхом голосування.

У формулювання виборів, що наводить П.П. Шляхтун, фактично пропонується використовувати системний підхід, бо він визначає вибори таким чином – це: 1) процедура безпосереднього обрання або висування певних осіб шляхом голосування для виконання державних чи громадських функцій; 2) волевиявлення народу з метою формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування [3]. Вважаємо, що такий підхід базується на видовій характеристиці виборів та не тільки дає змогу розрізнити їх у суб'єктному аспекті, але й наголошує на їх суттєвому демократичному потенціалі.

Найбільш оптимальною видається характеристика виборів, що пропонується вітчизняним академіком права О.Ф. Скакун, яка вважає, що вибори (англ. election) – це форма безпосередньої участі громадян в управлінні державою, що знаходить свій вираз у формуванні вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування, їх персонального складу за допомогою голосування [4]. Ця дефініція, насамперед, визначає онтологічну ознаку виборів – участь саме громадян в управлінні державою; функціональну ознаку виборів – вони здійснюються за допомогою голосування; об'єктну ознаку виборів – формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування, їх персонального складу; суб'єктну ознаку виборів – в них приймають участь лише громадяни держави.

У формулюванні виборів, що дає відомий український конституціоналіст В.Ф. Погорілко, основний акцент робиться на їх демократичному наповненні. Цей дослідник вважає, що вибори – це: 1) форма безпосередньої демократії, народного волевиявлення, яка передбачає формування складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування; 2) спосіб формування складу: а) колегіальних та інших структур відповідних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) колегіальних та інших органів політичних партій і інших об'єднань громадян на їх з'їздах, конференціях, зборах; в) колегіальних та інших органів управління підприємств, установ, організацій [5].

Таким чином, демократичні вибори складають найважливіший інститут сучасних політичних

суспільств, що функціонують в межах відповідної державності.

По суті, у системному контексті, це означає, що вибори це не тільки і не стільки формальний правовий інститут, але також і політична громадянська цінність. Інакше кажучи, у виборчому процесі, що напряду є пов'язаним з регулярним та періодичним оновленням кадрового складу публічної влади, одночасно виявляють і проявляють себе і нормативні, та інституційні, і соціокультурні підстави та умови становлення та розвитку системи політичної демократії, що є альтернативою як системи політичної бюрократії, так і системи політичної олігархії [6].

Але зазначене вище доктринальне положення можна і треба доповнити й міжнародно-правовою складовою – демократичні вибори є свідомою наявності і функціонування демократичної державності, яка на міжнародному рівні свідчить, що держава виконує свої міжнародно-правові зобов'язання, що взяті нею в межах Статуту Організації Об'єднаних Націй [7] та широкого кола міжнародних договорів відносно захисту та гарантування прав людини і громадянина.

Демократичні вибори реалізуються за допомогою виборчого права. Слід мати на увазі, що цей термін є складним – його слід розуміти в широкому (об'єктивному) та вузькому (суб'єктивному) сенсі.

В широкому (об'єктивному) значенні виборче право – система правових норм, що регулюють порядок формування виборчих органів державної влади та місцевого самоврядування, виборчу систему [8]. Тобто, під виборчим правом в об'єктивному сенсі слід розуміти виборче законодавство – сукупність нормативно-правових актів (джерел права), що містять в собі правові норми профільного характеру. Норми виборчого права містяться в конституціях, законах про вибори, відповідних нормативних актах глави держави, уряду, центральної виборчої комісії, рішеннях конституційного суду з питань виборчого законодавства, в міжнародних договорах держави, що належним чином введені в національне законодавство тощо.

У вузькому (суб'єктивному) сенсі виборче право означає право громадянина обирати (активне виборче право – *Авт.*) і обиратися (пасивне виборче право – *Авт.*) до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, брати участь у референдумах [9]. Таким чином, суб'єктивне виборче право виступає як найважливіше політичне право громадянина.

Звідсіля можна зробити висновок, що основним блоком в регламентації та регулюванні виборчого права в об'єктивному сенсі виступає національне законодавство. Однак в результаті діяльності широкого кола чинників, що носять об'єктивний характер та виступають в якості сут-

тєвих тенденцій світового та регіонального розвитку, в процесі регламентації та регулювання виборчого права, причому як в об'єктивному, так й в суб'єктивному сенсах, починає відігравати міжнародне право, тобто норми міжнародного публічного права.

Це відбувається завдяки міжнародним чинникам, що були вказані вище та які детермінують захист прав і свобод людини на міжнародному рівні (див. чинники з п'ятого по чотирнадцятий – *Авт.*).

Однак наведені чинники, поява, домінування та реалізація яких детерміновано глобалізацією, все ж знаходяться в генетичному взаємозв'язку з національним конституційним правом держав-членів міжнародного співтовариства, бо саме їх конституційне право містить в собі відповідні механізми, що дають змогу нормам міжнародного права органічно «увійти» в національну правову систему держави та трансформуватися в норми національного права. Основні підвалини нормативного та організаційного характеру в цій профільній сфері містить конституція конкретної держави.

До них, по-перше, відноситься те, що вибори в органи державної влади й органи місцевого самоврядування (управління), будучи одним із найважливіших інститутів національного конституційного права, виступають як найважливіше і сутнісне політичне і правове дійство, тому вони й закріплюються в тексті самої конституції в якості конституційно-правового інституту.

Саме з цього моменту починає формуватися глобальна управлінська тенденція, відповідно до якої починає об'єктивно відбуватися пошук міжнародним співтовариством і державами-членами цього співтовариства дієвих критеріїв ординарного і стабільного існування і функціонування правової демократичної державності в контексті періодичного і регулярного оновлення кадрового складу публічної влади шляхом виборів.

На практиці це проходить шляхом внутрішньодержавної та міждержавної діяльності суб'єктів конституційного права держав та суб'єктів міжнародного публічного права, що є спрямованою на зміцнення соціально-політичних, юридичних і міжнародно-правових концептів, субстратів, основ, принципів і рішень, що приймаються в рамках такої державності, розширення соціальної і гуманітарної бази представницької демократії, забезпечення реальної і свідомої політичної участі в цьому процесі на основі масового громадянського залучення та реалізації зобов'язань держав, узятих ними на міжнародній арені [10].

По-друге, саме в конституції конкретної держави відбувається у юридичній формі закріплення прав і свобод особи, а отже, і обов'язків держави з їх забезпечення і захисту – тобто конституційне закріплення прав і свобод людини і громадянина є вищою формою такої легалізації.

Слід зазначити, що в конституціях більшості держав світу закріплені основи правового становища особи, що складають її конституційно-правовий статус. При цьому, наприклад, Конституція України 1996 р. закріпила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні вищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Затвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3) [11]. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини 1949 р. містить такі положення кумулятивного характеру: «Людська гідність є недоторканною. Поважати і захищати її – обов'язок всієї державної влади. Тому німецький народ в силу цього визнає недоторканні і невідчужувані права людини як основу всякого людського співтовариства, миру і справедливості у світі. Нижченаведені основні права є обов'язковими для законодавчої, виконавчої та судової влади як безпосередньо чинне право» (ст. 1) [12].

По-третє, конституції держав містять основні засади їх міжнародного виміру – тобто закріплюють основні нормативні та організаційні засади взаємодії національного конституційного та міжнародного права. Так, у Конституції України також визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є «частиною національного законодавства України» (ч. 1 ст. 9). В Основному Законі ФРН закріплюється положення, згідно якого «загальні норми міжнародного права є складовою частиною права Федерації. Вони мають перевагу перед законами і безпосередньо породжують права та обов'язки для жителів федеральної території» (ст. 25). Разом з тим, Конституція Італійської Республіки містить положення, що має високий рівень узагальнення та може підлягати розширеному тлумаченню – «Правопорядок Італії узгоджується з загальнознавими нормами міжнародного права» (ч. 1 ст.10) [13].

Слід відмітити, що така практика є характерною для сучасних демократичних правових держав. Однак наявність відповідних положень про норми або принципи міжнародного права в конституціях держав, навіть визнання пріоритету норм міжнародного права перед нормами національного права, ще не означає їхньої прямої і загальної дії на території держави. Це детерміновано:

а) відповідними семантико-етимологічними настановами розбудови національної правової системи та національного законодавства – юридичні конструкції, поняття і терміни, використані в нормах міжнародного права, зовсім не завжди дозволяють застосовувати їх безпосередньо в національній юридичній практиці;

б) особливостями національного конституційно-правового регулювання, що, насамперед, будується на принципі державного суверенітету, точніше на одному з його елементів – територіальному верховенстві. Тому визнання вищої юридичної сили норм міжнародного права означає, що ці норми використовуються безпосередньо лише у випадках виникнення колізій з нормами внутрідержавного права, а також коли виявляються прогалини в національному законодавстві. У решті випадків норми міжнародного права, як і положення Конституції, реалізуються за допомогою інших норм законодавства держави відповідно до традицій і особливостей національної правової системи.

По-четверте, при взаємодії національного конституційного права держав з міжнародним правом виникає відповідна дихотомія, однією з сторін якої виступає й саме міжнародне право, норми якого мають відповідну специфіку. Така специфіка, на думку М.О. Баймуратова і Б.Я. Кофмана є особливою, вона: а) визначає ідентифікаційну характеристику норм сучасного міжнародного публічного права; б) є багатогранною, багатоаспектною і виявляється в різних іпостасях [14]. Виходячи з їх теоретико-правової та прагматичної важливості, розглянемо такі положення більш детально:

а) зазначені автори вказують, що такі норми вельми часто містять достатньо розпливчаті, загальні, але одночасно генеральні норми і принципи поведінки держав у тій або іншій сфері й не завжди мають можливість встановлювати загальнообов'язкові правила конкретних дій. Таким чином, можна зазначити відповідний стан не обов'язковості міжнародних норм в наслідок їх «розмитості», що викликаний специфікою їх викладення і закріплення в міжнародних документах. Крім того, на думку російського дослідника В.Д. Зорькіна, міжнародно-правова база, що існує, має девіації й у змістовному навантаженні, вона «є недовизначеною і залишає простір для довільних інтерпретацій» [15] (фактор відсутності конкретики змісту міжнародної норми – *Авт.*);

б) вказані автори відмічають, що у сфері міжнародного права виявляється деяка обережність з боку міжнародного співтовариства та його інституцій у закріпленні в прямій постановці деяких прав людини, у тому числі й у такій важливій сфері, як політична, де задіяні реальні механізми оновлення державної влади. Вони наголошують, що сьогодні цей факт визнається більшістю представників міжнародно-правової доктрини. Це детермінується, перш за все, істотними труднощами з їх гарантування в повному обсязі з боку держав, що може перетворити їх на практиці, по суті, на формальну декларацію. На жаль ця позиція має під собою підстави, але, на нашу думку, вони носять об'єктивний характер, бо напряду залежать від рівня розвитку

держав та їх реальної можливості виконувати міжнародні зобов'язання. Крім того, тут, безумовно, грає свою роль й принцип державного суверенітету, що гальмує можливості для чіткого і однозначного визначення поведінки держави (фактор високого рівня декларативності міжнародної норми – *Авт.*);

в) автори вказують на необхідність врахування функціонально-інституційного характеру генезису і становлення – створення, появи, конституювання і подальшої легалізації таких норм, рефлектуючи увагу на обставинах прийняття міжнародно-правових актів, що приймаються, як правило, двома способами (способом акламації /без проведення голосування і за допомогою схвалення тексту договору оплесками. – *Авт.*/; на основі консенсусу /на основі загальної згоди учасників без проведення формального голосування, якщо проти нього не виступає жоден з учасників даного форуму. – *Авт.*/). Ці способи забезпечують максимально можливе в конкретних умовах урахування позицій і інтересів всіх сторін, хоча це часто, на жаль, призводить до необхідності використання навмисно обтічних, достатньо загальних формулювань і оцінок. На нашу думку, тут також домінує принцип суверенітету держав, що об'єктивно «заважає» формулюванню однозначних правил поведінки, що містяться в нормі, та змушує віддавати їх тлумачення на особистий розсуд держав (фактор високого рівня узагальненості міжнародних норм – *Авт.*);

г) акцентується увага на виникненні якісно нової характеристики міжнародно-правових норм, відповідно до якої вони мають право «вторгатися» з дозволу держав-членів світового співтовариства в їхній національний правопорядок. *Автори* зазначають, що ця специфіка багатьох міжнародно-правових актів має високий позитивний потенціал, бо дозволяє детальніше трактувати, але разом з тим і «відредагувати», «розширити» саме ці навмисно обтічні, достатньо загальні формулювання й оцінки, що в них містяться. Дійсно, ця особливість процесуального механізму дії норм міжнародного права представляє відповідний «люфт» для вирішення вказаних вище проблем, що дає можливість на практиці їх достатньо ефективно подолати і вирішити за допомогою ухвалення конкретизованих і деталізованих нормативно-правових норм на національному рівні в процесі імплементації норм міжнародного права в національне законодавство (фактор можливості тлумачення змісту міжнародної норми в національному правопорядку – *Авт.*);

д) вказані *автори* зазначають, що необхідно враховувати і зворотну сторону цього процесу, що має і підтверджуюче важливе аксіологічне значення, і гносеологічний потенціал норм міжнародного права в контексті вдосконалення національного законодавства і правопорядку, –

наближення їх до міжнародних нормативів і правопорядку. Адже саме високий ступінь узагальнення, характерний для більшості міжнародних норм і стандартів, забезпечує їх загальне визнання й універсальність, дозволяє їм служити як еталон для внутрідержавної (національної) правової регламентації відповідних прав. Тут слід не тільки погодитись з цією позицією, але й всіляко її підтримувати, бо саме згідно з нею міжнародне право виступає в якості взірця для розвитку права національного, що дає загальні нормативні орієнтири для розвитку та вдосконалення останнього, виходячи з актуальних задач розвитку міжнародного співтовариства держав (фактор «підтягування» національного правопорядку до правопорядку міжнародного – *Авт.*);

ж) позиція *авторів* щодо того, що міжнародно-правове визнання існування в особи категорії невідчужуваних, природних прав і свобод, формалізоване за допомогою ухвалення міжнародних норм, що містяться в міжнародних актах, привело до формування і чіткого визначення незнижуваного на національному рівні їх мінімуму – має великий продуктивний потенціал, бо фактично обґрунтовує виникнення та інституціоналізацію міжнародних правових стандартів прав людини. Слід зазначити, що цей термін визнаний світовим співтовариством і достатньо широко вживається у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі [16] (фактор виникнення міжнародних нормативів, що знаходять свій вираз і закріплення через норму міжнародного права – *Авт.*);

з) висновок про те, що наявність зазначених стандартів і у сфері виборів, тобто наявність міжнародно-правових норм профільного характеру в даній важливій сфері суто державно-правових відносин, категоричним чином трансформує їхню сферу, – також несе в собі велике методологічне навантаження – він демонструє процеси якісно нової взаємодії національного конституційного та міжнародного публічного права – їх «взаємне перетікання» одне в одного. Дійсно, раніше правовий інститут виборів, що регламентував і регулював здійснення періодичного та регулярного оновлення влади, завжди перебував у виключній компетенції конкретної держави, формувався, регламентувався, гарантувався, реалізовувався і контролювався тільки її профільними інституціями на її території (фактор інтернаціоналізації найважливіших об'єктів конституційно-правового регулювання держави – *Авт.*).

Висновки. Таким чином, до вище наведеної позиції слід додати вплив на норми міжнародного права правової глобалізації, що визиває до життя різні, в тому числі й нові форми взаємодії держав. Для усвідомлення сутності правової глобалізації варто розуміти, що вже нині поверх установлених державних кордонів відбувається дуже складний

і всеосяжний процес людської взаємодії (фактор глобального колабораціонізму. – *Авт.*), що визначає існування сукупності різнорівневих та поліоб'єктних політичних, економічних, культурних і суспільних зв'язків (фактор поліоб'єктності глобальної взаємодії. – *Авт.*), пріоритетність яких стосовно місцевих, регіональних, національних обмежень (фактор пріоритетності глобальної взаємодії перед взаємодією національною. – *Авт.*), очевидно, забезпечує умови для створення нової транснаціональної цивілізації (фактор інституціоналізації якісно нової цивілізації. – *Авт.*). Саме до досягнень такої цивілізації належать міжнародні виборчі стандарти, що виступають її нормативним провісником.

Література

1. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Ответ. ред. и рук. автор. коллект. – д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Из-во НОРМА, 2000. – С. 108.
2. Популярна юридична енциклопедія/ Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В.В. Головаченко... В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 51.
3. Шляхтун П.П. Конституційне право: Словник термінів / П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – С. 47.
4. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. / Под общ. ред. профессора Скакун О.Ф. – Х.: Эспада, 2007. – С. 38.
5. Погорілко В.Ф. Вибори / В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцкл.», 1998. – Т. 1: А – Г. – С. 356.
6. Веденеев Ю.А. Выборы, международные избирательные стандарты и гражданская правовая культура. Рецензия/ Ю. А. Веденеев// Международные избирательные стандарты. Сборник документов. Выпуск 2. – Москва, 2009. URL: <http://www.zoom.cikrf.ru/about/library/recenzii/vedeneev.html>
7. Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року. – ООН, 2010. – 16 с.
8. Шляхтун П.П. Конституційне право: Словник термінів/ П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – С. 52.
9. Там само.
10. Кофман Б.Я. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація в законодавство України: дис. ... канд. юрид. наук / Б. Я. Кофман; наук. кер. Ю. О. Волошин; Маріуп. держ. ун-т. – Маріуполь, 2012. – С. 15.
11. Конституція України 1996 року// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Основной Закон Федеративной Республики Германия 1949 года. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155>

13. Конституция Итальянской Республики 1947 года. [URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148>.

14. Баймуратов М.А. Международные избирательные стандарты: правовая природа, содержательная и системная характеристики, актуальные вопросы имплементации в законодательство Украины / М.А. Баймуратов, Б. Я. Кофман; под науч. ред. д.ю.н., проф. Ю.А. Волошина. – Сумы: Университет. книга, 2012. – С. 17-20.

15. Зорькин В. Кризис международного права: современный контекст / В. Зорькин // Российская газета. – 2014. – 19 июня.

16. Требков А. А. Знать международные стандарты прав человека / А. А. Требков // Гос. и право. – 1993. – № 10. – С. 142-145.

Анотація

Охендовський М. В. Виборче право як об'єкт національного та міжнародного правового регулювання. – Стаття.

У статті надано загальну характеристику виборчому праву як об'єкту національного та міжнародного правового регулювання та ступінь імплементації міжнародно-правових стандартів демократичних виборів.

Ключові слова: виборче право, виборче законодавство, міжнародні виборчі стандарти, правова природа міжнародних виборчих стандартів.

Аннотация

Охендовский М. В. Избирательное право как объект национального и международного правового регулирования. – Статья.

В статье дана общая характеристика избирательному праву как объекту национального и международного правового регулирования и степень имплементации международно-правовых стандартов демократических выборов.

Ключевые слова: избирательное право, избирательное законодательство, международные избирательные стандарты, правовое природа международных избирательных стандартов.

Summary

Okhendovsky M. V. Suffrage law as an object of national and international legal regulation. – Article.

The article provides a general description of suffrage as an object of national and international legal regulation and the degree of implementation of international legal standards for democratic elections.

Key words: suffrage, electoral legislation, international election standards, legal nature of international election standards.