

СТРУКТУРА ТА ДЖЕРЕЛА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ

Кальченко С.В.

юрист

адвокатська компанія «Моор і партнери»

Стаття присвячена дослідженню усталених європейських стандартів оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду справ про виборчі спори. У підсумку сформульовано визначення цього поняття, запропоновано структуру таких стандартів: нормативно правові-акти, які мають обов'язкову юридичну силу; правові акти, документи рекомендаційного характеру, прийняті міжнародними (європейськими) організаціями; рішення європейських юрисдикційних органів. Наведено перелік основних джерел цих стандартів.

Статья посвящена исследованию устоявшихся европейских стандартов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах. В итоге сформулировано определение этого понятия, предложено структуру таких стандартов: нормативно-правовые акты, имеющие обязательную юридическую силу; правовые акты, документы рекомендательного характера, принятые международными (европейскими) организациями; решения европейских юрисдикционных органов. Приведен перечень основных источников этих стандартов.

The paper is dedicated to evaluation of well-recognized European standards in sphere of challenging electoral violations and examination of election related disputes. Eventually a definition of those standards has been enunciated. A structure of the standards concerned has been developed, including: normative and legal acts of binding force; non-regulatory legal acts, and documents adopted by international (European) institutions; and decisions of European judicial bodies. Also, a catalog of the main sources of those standards has been presented.

Ключові слова: європейські стандарти виборів, стандарти оскарження порушень виборчого законодавства, структура стандартів оскарження, джерела стандартів оскарження.

Стаття 5 Конституції України визначає Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу [2]. Проголошений вищим політичним керівництвом України курс на активну інтеграцію у міжнародні та, зокрема, європейські міждержавні структури, що передбачає набуття у перспективі статусу держави-члена Європейського Союзу, вимагає врахування відповідними державними органами у їхній нормотворчій та правозастосовній діяльності загальновизнаних стандартів, на яких базуються правові системи країн усталеної демократії. Так, на необхідності врахування європейських стандартів вказується у Спільній заяві за результатами 16-го саміту Європейський Союз - Україна, що відбувся 25 лютого 2013 року [14].

Фахівці розглядають поняття «стандарт» як загальноприйнятий взірць, єдину типову форму організації, проведення, здійснення певної діяльності, а також прийнятний тип результату діяльності, який відповідає певним вимогам своєю якістю чи іншими властивостями [8, 413]. Отже, стандартом слід вважати еталон, шаблон, норматив, з характеристиками, властивостями або критеріями здійснення якого, узгоджується діяльність чи підсумковий результат такої діяльності.

Дослідженню тематики міжнародних та, зокрема, європейських стандартів виборів приділяють увагу українські та іноземні автори Ю.Б.Ключковський, Б.Я.Кофман, С.Г.Серьогіна, М.І.Смокович, М.І.Ставнічук, А.А.Стрижак, З. Тот та інші.

Так, Б.Я.Кофман під терміном «міжнародні виборчі стандарти» розуміє сукупність визнаних спочатку на міжнародному, а потім і на національному рівні правових норм і нормативних вимог, що мають різну правову силу (загальнообов'язкові, рекомендаційні), в яких узагальнено накопичений світовим співтовариством держав досвід нормативно-правової регламентації і регулювання суспільних відносин у сфері організації і проведення виборів, спрямованих на забезпечення одноманітного розуміння і застосування принципів і норм виборчого законодавства. Цей дослідник також відмічає, що міжнародні виборчі стандарти виступають як нормативна основа правозастосовної практики держав і їхніх органів і одночасно як один із правових засобів процесу реалізації норм виборчого законодавства [7, 7-8].

У загальному аспекті міжнародних (європейських) стандартів виборів (виборчих стандартів) фахівці розглядають більш вузьку тематику - стандартів оскарження рішень, дій або бездіяльності, які порушують виборче законодавство, та розгляду справ про виборчі спори. На наш погляд, причина застосування дослідниками саме такого підходу обумовлена

відсутністю єдиного джерела чи невеликої за обсягом групи однорідних джерел таких стандартів. Натомість вимоги, які визначають основні принципи, засади, порядок оскарження порушень, розгляду і вирішення справ про виборчі спори, розміщені у тих правових актах, документах та рішеннях відповідних органів, які традиційно вважаються джерелами стандартів виборів. Так, М.І.Смокович вказує, що виборче законодавство за сферою дії поділяється на дві великі групи: матеріальну та процесуальну. Водночас, вважає дослідник, ці групи під час розв'язання виборчих конфліктів взаємопов'язані, оскільки правильне та справедливе розв'язання виборчих конфліктів залежить від дотримання міжнародних стандартів як у матеріальному, так і в процесуальному законодавстві, які взаємодоповнюють одне одного. За такого підходу, М.І.Смокович відносить правила та принципи щодо судового контролю за виборами до загального масиву міжнародних стандартів захисту виборчих прав громадян [13, 8, 14].

Функціонування юридичних механізмів ефективного розгляду скарг та позовних заяв у спорах, які стосуються реалізації виборчих прав, є однією із найбільш вагомих гарантій вільних та справедливих виборів. Тож вважаємо, що дотепер тематика міжнародних (зокрема, європейських) стандартів оскарження порушень виборчого законодавства, як окремий об'єкт дослідження, недостатньо повно висвітлена фахівцями. Мета цієї статті полягає у формулюванні дефініції цього виду стандартів, визначення їх структури та джерел.

Дослідники пропонують різні підходи стосовно визначення поняття «міжнародні стандарти», основною ідентифікаційною ознакою яких є характер джерел таких стандартів. Так, С.Г.Серьогіна розглядає загалом три рівні європейських виборчих стандартів. Перший - «базовий рівень» стандартів становлять вимоги міжнародних актів універсального характеру, до яких відносяться: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та низка конвенцій. Другий - «регіональний рівень» європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародно-правових актів, прийнятих у межах Ради Європи та Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ). До джерел стандартів цього рівня автор відносить передовсім документи ОБСЄ, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас, вважає С.Г.Серьогіна, третій рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги, які діють виключно в межах Європейського Союзу насамперед щодо виборів до Європейського парламенту [12, 39-43]. М.І.Смокович вважає міжнародні стандарти правовими нормами, в яких закладені принципи і правила щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів, у тому числі й належного контролю за цим процесом [13, 7]. Отже, дослідник фактично обмежує масив джерел відповідних стандартів лише тими міжнародними договорами, які становлять частину національного законодавства держави, тобто – виключно нормативно-правовими актами. Вважаємо, що зазначений підхід невиправдано звужує сферу цих стандартів, виключаючи з них так-звані «недоговірні» стандарти.

Дослідники також розглядають міжнародні виборчі стандарти, враховуючи критерій їхньої обов'язковості для держави. Так, З.Тот вважає, що першоджерелами таких стандартів є міжнародні угоди, договори й інші міжнародні юридичні документи. На його думку, недоговірні стандарти походять від заяв (декларацій), висновків, спільних положень, рекомендацій. Незважаючи на те, що ці документи поки що не мають достатнього впливу на державну владу, політичні угоди створюють міжнародні виборчі стандарти. Такі стандарти, вказує З.Тот, містять резолюції Генеральної Асамблеї ООН, документи ОБСЄ, Європейської комісії «За демократію через право» (далі - Венеціанська комісія) Ради Європи [16, 10].

Стандарти, яким мають відповідати нормативно закріплені правила оскарження рішень, дій або бездіяльності, що порушують виборче законодавство, не є усталеними і стали об'єктом уваги фахівців лише в останні роки. Тож результатам окремих досліджень українських науковців бракує чіткості та обґрунтованості у визначенні змісту відповідних понять. Зокрема, М.І.Смокович дійшов висновку про те, що такими міжнародними стандартами є установлені міжнародним уповноваженим органом рекомендаційні правила (регулятори) щодо оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів адміністративними судами [13, 7]. На наш погляд, наведена позиція автора не є повністю виправданою, оскільки, по-перше, той стандарт, який закріплений відповідним нормативно-правовим актом і є частиною національного законодавства, не може розглядатись таким, що встановлює «рекомендаційне» правило. По-друге, не у кожній державі функціонує гілка «адміністративних судів». По-третє, окрім судового порядку, існує позасудовий порядок розгляду справ про виборчі спори, якого також стосуються відповідні стандарти, що фактично лишилось поза межами запропонованого визначення.

Вважаємо, що міжнародними стандартами оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду справ про виборчі спори є правові принципи, вимоги, норми, що мають обов'язкову юридичну силу або рекомендаційний характер, які закріплені у

міжнародних договорах, визнані міжнародними організаціями, сформульовані у рішеннях міжнародних юрисдикційних органів. Ці стандарти є результатом систематизації та узагальнення набутого досвіду держав, міжнародних організацій, міжнародних юрисдикційних органів щодо здійснення нормотворчої та правозастосовної діяльності у визначенні засад, оптимальних форм, порядку розгляду й вирішення справ, пов'язаних з організацією та проведенням виборів, з метою якнайповнішої реалізації та ефективного захисту прав, свобод та інтересів учасників виборів.

Україна є членом Ради Європи, членом Венеціанської комісії, учасником ОБСЄ. Тож, розглядаючи питання міжнародних стандартів оскарження рішень, дій або бездіяльності, які порушують законодавство про вибори, та розгляду справ про виборчі спори, вважаємо за доцільне обмежитись дослідженням існуючих європейських стандартів у цій сфері.

Єдиний правовий акт, що встановлює такі стандарти на сьогодні ще не прийнятий. Але аналіз міжнародних правових документів дає нам змогу зробити висновки про те, що до джерел європейських стандартів оскарження порушень законодавства про вибори та розгляду справ про виборчі спори відносяться:

- 1) нормативно правові-акти, які мають обов'язкову юридичну силу;
- 2) правові акти, документи рекомендаційного характеру, прийняті міжнародними (європейськими) організаціями;
- 3) рішення європейських юрисдикційних органів.

Зокрема до нормативно-правових актів, які мають обов'язкову юридичну силу, передовсім слід віднести Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Згідно з частиною 1 статті 9 Конституції України зазначена Конвенція є частиною національного законодавства України, оскільки згода на обов'язковість її надана Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. Згідно зі статтею 1 цього Закону Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [1]. Таким чином, положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як частина національного законодавства нашої держави мають обов'язкову юридичну силу.

Розглядаючи правові акти, документи рекомендаційного характеру, прийняті міжнародними (європейськими) організаціями, як джерела європейських стандартів оскарження порушень законодавства про вибори та розгляду справ про виборчі спори, слід вказати на відповідні документи органів Ради Європи. Зокрема, відповідно до статті 1 Статуту Венеціанської комісії, вона є незалежним консультативним органом, що співпрацює з державами-членами Ради Європи, із заінтересованими державами, які не є членами Ради Європи, міжнародними організаціями та установами. Як вказується у статті 3 Статуту Венеціанської комісії, цей орган проводить дослідження, готує висновки, проекти рекомендацій, законів та міжнародних договорів. Венеціанська комісія у межах своїх повноважень надає висновки на запит органів Ради Європи, зокрема - Комітету Міністрів, Парламентської асамблеї, Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, Генерального Секретаря чи на запит держави чи міжнародної організації або установи, які беруть участь у її роботі [15]. Тож зі змісту положень Статуту Венеціанської комісії слідує, що вона є дорадчим, консультативним органом Ради Європи. Відтак, правові висновки, позиції, представлені у її документах - не мають обов'язкової юридичної сили. Водночас у цих документах систематизовано та узагальнено накопичений досвід держав у здійсненні ними нормотворення та правозастосування у визначенні засад, оптимальних форм, порядку реалізації відповідної діяльності. Через це правові рекомендації, сформульовані у документах Венеціанської комісії, визнаються державами як усталені стандарти такої діяльності та її результатів.

Слід також зазначити, що при розгляді справ, безпосередньо пов'язаних із порушенням виборчого права, документи Венеціанської комісії враховуються Європейським судом з прав людини. Такі підходи простежуються в рішеннях у справах «Суховецький проти України» [11], «Петков та інші проти Болгарії» [10]. Врахування та застосування Європейським судом з прав людини правових рекомендацій Венеціанської комісії також підтверджує коректність висновку щодо віднесення відповідних рекомендацій до категорії європейських стандартів.

Слід вказати на такі документи Венеціанської комісії як Кодекс належної практики у виборчих справах [6], Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі [5, 81], Європейський виборчий доробок [5, 12], Доповідь з питань скасування результатів виборів [4]. Вважаємо, що до джерел відповідних стандартів, які мають рекомендаційний характер, слід віднести також і деякі акти ОБСЄ, у тому числі Документ Копенгагенської Наради Конференції щодо людського виміру 1990 року [3].

До джерел європейських стандартів оскарження порушень законодавства про вибори та розгляду справ про виборчі спори ми відносимо також рішення відповідних юрисдикційних органів. Зазначимо, що частина 1 статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що держави-члени Ради Європи зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини в будь-яких справах, у яких вони є сторонами [1]. Таким чином, правові висновки цього Суду є обов'язковими для держави тоді, коли відповідна держава є стороною у справі, яка розглядалась Судом.

Окремої уваги заслуговує питання щодо врахування практики Європейського суду з прав людини у випадках, коли відповідна держава не є стороною у справі. Зазначимо, що згідно з приписом частини 1 статті 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод юрисдикція цього Суду поширюється на всі питання тлумачення і застосування цієї Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд [1]. Отже, держава має враховувати правові позиції Європейського суду з прав людини стосовно визначення змісту положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, порядку її застосування, навіть у тих випадках, коли держава не є стороною у відповідній справі. Відзначимо, що саме такий підхід втілено у положення законів України.

Так, відповідно до частини 1 статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику цього Суду як джерело права [18]. Як зазначено у частині 2 статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [17].

Отже, практика розгляду Європейським судом з прав людини справ про порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та протоколів до неї містить значний за обсягом масив визнаних стандартів та критеріїв, яким мають відповідати національне законодавство у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності, які порушують виборче законодавство, та розгляду справ про виборчі спори.

Необхідно підкреслити, що попри різну правову природу наведених вище джерел європейських стандартів (обов'язкова юридична сила або рекомендаційний характер), різний статус органів, які приймають чи затверджують відповідні правові акти, документи чи рішення, усі стандарти тісно пов'язані між собою. Так, Венеціанська комісія формулює ці стандарти, виходячи зі змісту положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях здійснює тлумачення відповідних конвенційних положень, чим створює правові еталони, яким має відповідати нормотворча і правозастосовна практика у державах-членах Ради Європи. Таким чином, дослідження конвенційних положень як відповідних стандартів потрібно здійснювати з огляду на відповідну практику Європейського суду з прав людини.

Слід відзначити, що нині у середовищі науковців, практиків, представників центральних виборчих комісій європейських держав сформувалась вже ustalена позиція щодо необхідності системного врахування усіх джерел відповідних стандартів. Зокрема у підсумковій резолюції 10-ої Європейської конференції організаторів виборів, що відбулася 26-27 липня 2013 року за підтримки Венеціанської комісії, наголошується на важливості взаємозв'язку та взаємовпливу Кодексу належної практики у виборчих справах і практики Європейського суду з прав людини. У цьому документі також вказується, що практика національних судів та виборчих комісій повинна узгоджуватись із практикою Європейського суду з прав людини, а також формуватись з урахуванням основних принципів Кодексу належної практики у виборчих справах [9].

Література

1. Відомості Верховної Ради України, 1997, № 40, ст. 263.
2. Голос України, 1996, 07, 13.07.96 № 128.
3. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/odihr/elections/item/14304>

4. Доповідь з питань скасування результатів виборів (Report on the Cancellation of Election Results) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)054-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)054-e.pdf)
5. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / За ред. Ключковського Ю. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
6. Кодекс належної практики у виборчих справах (Code of Good Practice in Electoral Matters) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf)
7. Кофман Б.Я. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація в законодавство України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маріупольський державний університет. — Маріуполь., 2012. — 24 с.
8. Новий тлумачний словник української мови // у трьох томах, том 3 // укладачі: професор Яременко В.В., к.філ.н. Сліпушко О.М. – К., Видавництво «Аконіт». – 864 с.
9. Підсумкова резолюція учасників 10-ої Європейської конференції організаторів виборів (Synopsis of the 10th European Conference of Electoral Management Bodies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)004syn-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)004syn-e)
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Петков та інші проти Болгарії» (Case of Petkov and others v. Bulgaria) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=petkov&sessionid=67091110&skin=hudoc-en>
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Суховецький проти України» (Case of Sukhovetskyu v. Ukraine) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>
12. Серьогіна С.Г. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України // «Вісник Центральної виборчої комісії». - № 1 (7) – 2007 р. – С. 38–44.
13. Смокович М.І. Врегулювання виборчих відносин: міжнародні стандарти // «Вісник Вищого адміністративного суду України». - № 4 – 2012 р. – С. 3-16.
14. Спільна заява 16-го саміту ЄС-Україна (16th EU-Ukraine Summit: Joint Statement) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf
15. Статут Європейської комісії за демократію через право (Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute
16. Тот З. Судовий захист виборчих прав громадян // «Вісник Центральної виборчої комісії». - № 2-3 (16-17) – 2009 р. – С. 9–13.
17. Урядовий кур'єр, 2005, 08, 17.08.2005 № 153-154
18. Урядовий кур'єр, 2006, 03, 30.03.2006 № 60.