

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о соответствии законодательства, регулирующего выборы Президента Украины, международным стандартам избирательного права

1. Общая характеристика международных стандартов избирательного права

Согласно требованиям международных правовых документов, устанавливающих критерии демократических выборов, каждый гражданин имеет право, не подвергаясь дискриминации и необоснованным ограничениям, принимать участие в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей, для чего ему должна быть обеспечена возможность свободного голосования и избрания на публичные должности.

Будучи частью мирового сообщества и членом ряда межгосударственных организаций, Украина признает действие международных правовых актов на уровне национальной правовой системы. Согласно Конституции Украины, действующие международные договоры, обязательность которых признана парламентом, являются частью национального законодательства (статья 9).

Международные документы, затрагивающие вопросы избирательного права, признанные Украиной, включают акты как глобальных, так и региональных организаций.

К первой группе относятся принятые в рамках ООН Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о принципах международного наблюдения за выборами и прилагаемый к ней Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, Конвенция о политических

правах женщин, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятая Межпарламентским Союзом.

Ко второй группе принадлежат связанные с вопросами избирательного права правовые акты, принятые в рамках Содружества Независимых Государств, Совета Европы, а также Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе — региональных международных организаций, в которых участвует Украина. В частности, вопросы избирательного права затрагиваются в Протоколе № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств.¹

Положения международных правовых актов, существующих в области избирательного права, требуют истолкования и конкретизации. Эту функцию выполняют решения органов международных организаций. Такими органами выступают: Комитет ООН по правам человека, который в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах может делать замечания общего порядка в отношении отдельных прав, предусмотренных Пактом (Замечания общего порядка относительно права принимать участие в ведении государственных дел», 1996 г.);

¹ Украина принимала участие в разработке Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств. Данная Конвенция была подписана Украиной, но не прошла процедуру ратификации.

Европейский суд по правам человека, применяющий положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и дополнительных протоколов к ней по делам, возбужденным для защиты прав человека в отношении конкретных государств - участников Конвенции; Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия), обобщившая свои рекомендации в области организации выборов (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, состоящий из Руководящих принципов и Пояснительного доклада, 2002 г.).

Настоящее Заключение основано на проведенном с учетом Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами анализе соответствия разделов избирательного права Украины, регулирующих избрание Президента Украины, основополагающим международным соглашениям и иным актам, закрепляющим базовые принципы демократических выборов: Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Своду рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы, Документу Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, актам ООН, посвященным организации и проведению выборов².

Основной целью настоящего Заключения является содействие дальнейшему поступательному развитию и совершенствованию демократических основ избирательного права Украины.

² Экспертиза избирательного законодательства Украины проводилась на основе неофициального перевода соответствующих законодательных актов на русский язык, выполненного сотрудниками МИМРДа МПА СНГ.

2. Общая характеристика избирательного законодательства Украины

В соответствии со статьей 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств «право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами». Рекомендации Венецианской комиссии содержат два основополагающих положения относительно источников избирательного права: принцип обязательного законодательного закрепления норм избирательного права (за исключением технических правил, которые могут регулироваться и подзаконными актами) и принцип стабильности избирательного законодательства. Этим положениям отвечает избирательное право Украины, регулируемое на конституционном и законодательном уровнях.

Систему избирательного права Украины образуют четыре нормативных массива: Конституция Украины; совокупность законов, посвященных непосредственной регламентации выборов (О выборах народных депутатов Украины, О выборах Президента Украины, О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов; О выборах депутатов Верховного Совета Автономной республики Крым, О Центральной избирательной комиссии; О Государственном реестре избирателей); некоторые акты конституционного законодательства (в частности, законы О гражданстве Украины, Об объединениях граждан, Об языках в Украинской ССР); отдельные нормы административного, уголовного, финансового права, связанные с регулированием избирательного процесса.

Базовые принципы избирательного права Украины закреплены в Конституции государства. Согласно конституционным нормам носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 5); граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также пользуются равным правом доступа к государственной службе, и к службе в органах местного самоуправления (статья 38). В соответствии с Конституцией народное волеизъявление осуществляется через выборы (статья 69), выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования; избирателям гарантируется свободное волеизъявление (статья 71). Согласно конституционной норме глава украинского государства избирается гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет. Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, достигший 35 лет, имеющий право голоса, проживающий в Украине в течение 10 последних перед днем выборов лет и владеющий государственным языком; одно и то же лицо не может быть Президентом Украины более двух сроков подряд; очередные выборы Президента Украины проводятся в последнее воскресенье последнего месяца пятого года полномочий Президента Украины (статья 103).

Детальное регулирование порядка проведения выборов Президента Украины Конституция возлагает на специальный закон. Внесение принципиальных поправок в избирательное законодательство

о выборах Президента Украины произошло менее чем за шесть месяцев до дня голосования.³

Стабильность предписаний, закрепляющих основополагающие принципы избирательного права, гарантирована особым порядком внесения изменений в I (Общие положения), III (Выборы. Референдум) и XIII (Внесение изменений в Конституцию Украины) разделы Конституции: соответствующий законопроект принимается не меньше чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины и подлежит последующему утверждению на всеукраинском референдуме.

Нормы, предусматривающие уголовную ответственность за преступления против избирательных прав граждан Украины, содержит Особенная часть Уголовного кодекса Украины (раздел V Преступления против избирательных, трудовых и иных личных прав человека и гражданина. К преступлениям, посягающим на избирательные права

³ 24 июля 2009 г. Верховная Рада (парламент Украины) приняла Закон №5263, вносящий ряд существенных изменений в Закон «О выборах Президента Украины». В соответствии с Конституцией Президент Украины в течение 15 дней после получения закона подписывает его, принимая к исполнению, официально обнародует либо возвращает закон со своими мотивированными и сформулированными предложениями в Верховную Раду для повторного рассмотрения. Верховная Рада может преодолеть вето Президента квалифицированным большинством от конституционного состава парламента (2/3 голосов). 18 августа 2009 г. Закон №5263 был ветоирован Президентом. 21 августа 2009 г. Верховная Рада преодолела вето главы государства. Хотя согласно Конституции Украины в случае преодоления вето Президент обязан подписать закон и официально обнародовать его в течение 10 дней, в данном случае Закон №5263 был возвращен Президентом в Верховную Раду неподписанным. 9 сентября 2009 г. новая редакция Закона «О выборах Президента Украины» вступила в силу за подписью председателя Верховной Рады, став частью действующего на Украине избирательного законодательства. Были внесены изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, а также в Кодекс административного судопроизводства, определяющие ответственность за электоральные правонарушения и порядок ее возложения. 19 октября 2009 г. Конституционный Суд Украины признал неконституционными ряд изменений, внесенных в Закон «О выборах Президента Украины». 4 ноября 2009 г. Верховная Рада в первом чтении приняла изменения к Закону «О выборах Президента Украины». Однако 2 декабря 2009 г., рассмотрев во втором чтении законопроект №5263-2 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно выборов Президента Украины», Верховная Рада не поддержала ни одной из предложенных к нему поправок, также не была утверждена ни одна из статей в редакции первого чтения. Тем самым законопроект №5263-2 был отклонен.

граждан (в качестве разновидности родового объекта – политических прав), относятся воспрепятствование осуществлению избирательного права (статья 157 УК Украины), неправомерное использование избирательных бюллетеней, подлог избирательных документов или неправильный подсчет голосов, либо неправильное оглашение результатов выборов (статья 158 УК Украины), голосование избирателей на участке более одного раза (статья 158-1 УК Украины), незаконное уничтожение избирательной документации или документов референдума (статья 158-2 УК Украины), нарушение тайны голосования (статья 159 УК Украины), а также нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии или партийного блока (ст.159-1 УК Украины).

Следует отметить, что в избирательном законодательстве Украины отсутствует акт, которым определялись бы общие правовые начала и институты применительно к избирательной системе в целом (и, в частности, для всех разновидностей выборов) и который придавал бы таким образом регулированию избирательных правоотношений необходимое единообразие. Несмотря на это структура избирательного законодательства Украины достаточно логична, а нормативная регламентация отдельных институтов и механизмов осуществлена с необходимой степенью детализации.

3. Правовое закрепление принципов избирательного права и гарантий их реализации и защиты

Основопологающими критериями демократических выборов являются принципы всеобщего равного и свободного избирательного права при тайном голосовании, а также принцип прямого избирательного права (при выборах органов законодательных органов

власти или нижних палат бикамеральных парламентов, и отчасти при выборах глав государств).

Принцип всеобщего избирательного права

Избирательное право Украины содержит комплекс гарантий предоставления избирательных прав всем дееспособным гражданам, в соответствии с принципом всеобщего избирательного права.

Так, согласно Конституции право голоса на выборах имеют граждане Украины, достигшие на день проведения восемнадцати лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными (статья 70).

Закон «О выборах Президента Украины» также закрепляет принцип всеобщего избирательного права. При этом законодательством предусматривается ряд условий, а именно: наличие гражданства Украины для обладания активным и пассивным избирательным правом; отсутствие непогашенной судимости за совершение умышленного преступления для пассивного избирательного права; дееспособность для активного и пассивного и избирательного права; достижение совершеннолетия (18 лет) для активного избирательного права и достижение 35 лет для пассивного избирательного права на выборах Президента; ценз оседлости в 10 лет для пассивного избирательного права на выборах Президента.

Все перечисленные условия не противоречат принципу всеобщего избирательного права и не связаны ни с одним из признаваемых международным правом дискриминационных оснований (в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических убеждений, рода и характера занятий). Отметим, что законодательство Украины не предполагает ограничений активного избирательного права даже для

лиц, осужденных за совершение преступлений и находящихся в местах лишения свободы.

Регистрация избирателей в Украине носит публичный характер: исполнительные органы местного самоуправления составляют общие списки избирателей, проживающих на территории соответствующего образования, на основе сведений о месте их постоянного проживания до 1 сентября года, предшествующего году проведения очередных выборов. Для создания условий по решению данной задачи в Украине принят и действует Закон «О Государственном реестре избирателей».

В целом законодательство Украины создает необходимые условия реализации всеобщего избирательного права. Каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей, что отвечает положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ (статья 2).

Принцип равного избирательного права

Принцип равного избирательного права направлен на обеспечение равных для каждого избирателя возможностей воздействовать на результаты выборов. В первую очередь этот принцип обеспечивается тем, что каждый избиратель включается только в один список по одному избирательному округу, каждому пришедшему на избирательный участок избирателю в день голосования может быть выдан лишь один бюллетень. Кроме того, на всех стадиях избирательного процесса избиратели должны обладать одинаковыми возможностями.

В соответствии с принципом равноправия каждый дееспособный гражданин имеет право голосовать на выборах без какой-либо дискриминации, в том числе в связи с состоянием здоровья; каждый избиратель имеет право участвовать на равной основе с другими избирателями в осуществлении избирательных действий (подпункт 1, 6 пункт 2 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского Союза, 1994 г.)

В отношении данного принципа избирательное законодательство Украины отвечает установленным на международном уровне критериям демократических выборов. Помимо обеспечения равного веса голоса каждого избирателя установлен запрет использовать преимущества должностного или служебного положения в целях предвыборной агитации.

Принцип тайного голосования

Принцип тайного голосования призван обеспечить свободные выборы, предотвратить возможное давление на избирателей. Он состоит в исключении внешнего наблюдения и контроля над волеизъявлением избирателя. В соответствии с Законом «О выборах Президента Украины» голосование на выборах Президента Украины является тайным: контроль за волеизъявлением избирателей запрещается (статья 7). Соблюдение данного принципа также обеспечивается существующим порядком создания избирательных участков, предоставлением избирателю возможности заполнять избирательные бюллетени в закрытой от посторонних взглядов кабине. Голосование должно проводиться в специально отведенных и оборудованных помещениях, в которых оборудуются кабины (комнаты) для тайного голосования и определяются места выдачи избирательных бюллетеней и установления избирательных урн.

Оборудование помещения для голосования возлагается на участковую избирательную комиссию (статья 74, часть 1); помещение для голосования должно быть оборудовано достаточным количеством кабин (комнат) для тайного голосования; для малых избирательных участков количество таких кабин (комнат) должна быть не меньше двух, для средних - не менее четырех, для крупных - не менее шести (статья 74, часть 3). Избирательные бюллетени заполняются избирателем лично в кабине (комнате) для тайного голосования; при заполнении избирательных бюллетеней запрещается присутствие других лиц (статья 69, часть 8, пункт 3; статья 76, часть 4). Законодательство Украины устанавливает уголовную ответственность за нарушение тайны голосования.

4. Правовое положение, система и порядок деятельности органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов

Во многом именно от деятельности избирательных комиссий зависит обеспечение осуществления избирательных прав граждан. В соответствии с законодательством Украины избирательные комиссии в своей деятельности руководствуются принципами законности, независимости, открытости и гласности, объективности, компетентности, коллегиального рассмотрения вопросов и принятия по ним решений, обоснованности принятых решений.

Организацию подготовки и проведения выборов Президента Украины обеспечивает Центральная избирательная комиссия (ЦИК), являющаяся постоянно действующим государственным органом. Верховная Рада Украины по представлению Президента назначает на должность членов ЦИК и прекращает их.

Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» устанавливает правовой статус и полномочия ее членов, а также

гарантии ее деятельности. В соответствии с данным законом, ЦИК возглавляет систему избирательных комиссий и направляет их деятельность, а также осуществляет консультативно-методическое и финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в целом. Порядок организации и внутренней работы Комиссии определяется также регламентом, который утверждается на заседании Комиссии. Работу комиссии обеспечивает Секретариат. Закон «О Центральной избирательной комиссии» определяет, в частности, полномочия Комиссия в рамках подготовки и проведения выборов Президента Украины.

Окружные избирательные комиссии образуются ЦИК Украины, участковые - соответствующими окружными избирательными комиссиями. Полномочия окружных и участковых избирательных комиссий заканчиваются через 10 дней после дня официального обнародования ЦИК Украины результатов выборов. В случае нарушения окружной или участковой избирательной комиссией Конституции и законов Украины полномочия этих комиссий могут быть досрочно прекращены избирательной комиссией, которая их образовала, по собственной инициативе или по решению суда.

Значимой гарантией прав кандидатов и прозрачности избирательного процесса в целом является предоставление каждому кандидату возможности назначить по два своих представителя в каждую окружную и участковую избирательную комиссию, а также требование о пропорциональном распределении постов председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии между членами комиссии, представляющими кандидатов (статьи 23, 24 Закона «О выборах Президента Украины»). Такой принцип формирования избирательных комиссий позволяет обеспечить равное представительство интересов каждого из кандидатов в каждой избирательной комиссии, взаимный

контроль при совершении всех действий и, как следует предположить, обеспечить соблюдение законности организации выборов в целом.

Указанный порядок формирования избирательных комиссий в сочетании с принципами организации их работы в полной мере соответствует международным стандартам демократических выборов. Он развивает и углубляет, предусмотренную Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ гарантию возможности кандидата назначить по одному члену с правом совещательного голоса в каждую избирательную комиссию избирательного округа (пункт 4 статья 11), поскольку предоставляет кандидатам возможность на паритетных началах назначать представителей, полноправно участвующих в работе комиссии, чем обеспечивается взаимный контроль и реализуется принцип равенства кандидатов. Отметим, что Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами одобренные Межпарламентской ассамблеей государств - участников СНГ, указывают на возможность включения на равной основе в состав избирательных комиссий членов различных политических партий (пункт 3. 7).

Вместе с тем возможность выдвижения кандидатами своих представителей в состав окружных и участковых избирательных комиссий была ограничена адресуемым к членам этих комиссий требованием постоянно проживать на территории данного избирательного округа. В тех округах, где кандидат не пользуется значительной поддержкой, это условие потенциально могло воспрепятствовать кандидату в реализации права назначить своих представителей в состав комиссий. И таким образом сузить действие принципа гласности и открытости избирательного процесса, соблюдение

которого особенно важно в момент подсчета голосов и подведения итогов голосования. В связи с этим, несомненно позитивное значение имеет решение Конституционного Суда Украины от 19 октября 2009 г., признавшее неконституционными положения статья 23 (часть 6) и статья 24 (часть 9), которые содержали названные ограничения.

Законодательством Украины предусмотрена обязанность избирательных комиссий (Центральной, Окружной, Избирательной) проводить работу по правовому просвещению граждан, контролировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по организационному обеспечению процесса выборов (подготовка мест для голосования, обеспечение встреч избирателей со всеми кандидатами и т.д.).

Следует признать конструктивную роль изменений к Закону «О выборах Президента Украины», направленных на предотвращение электоральных правонарушений и повышение прозрачности электоральных процедур. В частности, это относится к требованиям, предъявляемым к деятельности избирательных комиссий, и гарантиям, предоставляемым наблюдателям и представителям кандидатов.

Таким образом, в целом избирательное законодательство Украины предоставляет существенные гарантии независимости органов, ответственных за подготовку и проведение выборов.

5. Правовое обеспечение гласности и открытости выборов. Гарантии статуса национальных и международных наблюдателей

Согласно международным стандартам избирательного права и в частности статья 7 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ, доверие общества к итогам выборов зависит от степени их открытости,

прозрачности избирательного процесса, доступности его для контроля со стороны национальных и международных наблюдателей.

Законодательство Украины предусматривает многочисленные механизмы, направленные на обеспечение гласности и открытости избирательного процесса, способствующих повышению доверия общества к результатам выборов. В частности, на избирательные комиссии возложена обязанность информировать граждан о своем составе, местонахождении, режиме работы, об образовании избирательных округов и участков, знакомить их со списком избирателей, предвыборными программами кандидатов в Президенты и т.д.

Принцип открытости выборов предполагает не только объективное освещение избирательного процесса, но и участие общественности в наблюдении за ходом проведения выборов, создание необходимых условий для деятельности национальных и международных наблюдателей. Положение о статусе официальных наблюдателей разрабатывается и утверждается Центральной избирательной комиссией Украины. В Положении определяется порядок аккредитации наблюдателей; их полномочия и гарантии деятельности во время проведения избирательной кампании.

Так же установлено, что граждане Украины, которые имеют право голоса, могут участвовать в осуществлении наблюдения за проведением выборов Президента Украины (статья 2 часть 3 Закона «О выборах Президента Украины»). Официальные наблюдатели от кандидатов на пост Президента Украины, партий (блоков), выдвинувших кандидата, имеют право находиться на избирательных участках во время голосования, наблюдать с любого расстояния за действиями членов комиссии, в том числе во время выдачи бюллетеней избирателям и подсчета голосов, делать фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи;

присутствовать при выдаче избирательных бюллетеней членам участковой избирательной комиссии для организации голосования избирателей вне помещения для голосования и при проведении такого голосования; присутствовать на заседаниях участковых и окружной избирательных комиссий соответствующего территориального избирательного округа, в том числе во время подсчета голосов избирателей на избирательном участке, установления итогов голосования в территориальном избирательном округе; обращаться в соответствующую избирательную комиссию с жалобой по поводу нарушений избирательного законодательства в случае их выявления; составлять акты о выявленных нарушениях и подавать их в соответствующую избирательную комиссию; получать копии протоколов о передаче избирательных бюллетеней, о подсчете голосов и установления результатов голосования, а также других документов в случаях, предусмотренных законодательством (статья 68 Закона «О выборах Президента Украины»).

Официальные наблюдатели от иностранных государств, международных организаций имеют право присутствовать на встречах кандидатов на пост Президента Украины, их доверенных лиц, представителей партий (блоков), выдвинувших кандидатов, с избирателями, на предвыборных собраниях, митингах, заседаниях избирательных комиссий; знакомиться с материалами предвыборной агитации; присутствовать на избирательных участках во время голосования и подсчета голосов избирателей и при установлении итогов голосования окружными избирательными комиссиями; делать фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи; высказывать свои предложения по организации проведения выборов Президента Украины и усовершенствования ее законодательства с учетом международного

опыта, проводить пресс-конференции (статья. 69 Закона «О выборах Президента Украины»).

Кроме того, представителям средств массовой информации гарантируется беспрепятственный доступ ко всем публичным мероприятиям, связанным с выборами, а на заседания избирательных комиссий и на избирательные участки - в день выборов и в день повторного голосования. Избирательные комиссии, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, должностные и служебные лица этих органов обязаны в пределах своих полномочий и компетенции предоставлять представителям средств массовой информации необходимые им сведения о подготовке и проведении выборов (статья 13, статья 28 часть 9 Закона «О выборах Президента Украины»).

В целом объем прав наблюдателей, предусмотренный законодательством Украины, соответствует положениям статьи 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ.

6. Правила финансового обеспечения проведения выборов и избирательной кампании кандидатов

Кандидат на пост Президента Украины, зарегистрированный Центральной избирательной комиссией, для финансирования предвыборной агитации обязан создать свой избирательный фонд (статья 37 часть 2 Закона «О выборах Президента Украины»). Арест средств на счетах избирательного фонда до дня выборов или повторного голосования не разрешается (статья 41 Закона «О выборах Президента Украины»). Избирательный фонд кандидата на пост Президента Украины формируется за счет его собственных средств, средств партии (партий, входящих в избирательный блок), выдвинувшей кандидата, а

также добровольных взносов физических лиц. Контроль за поступлением, учетом и использованием средств избирательных фондов осуществляется выборочно Центральной избирательной комиссией и учреждением банка, в котором открыт счет избирательного фонда, в соответствии с порядком, установленным Центральной избирательной комиссией совместно с Национальным банком Украины и полномочными структурами Правительства. Данные о размерах избирательных фондов кандидатов на пост Президента Украины и финансовые отчеты об использовании их средств публикуются ЦИК (статья 42 Закона «О выборах Президента Украины»). Данное положение способствует реализации мер, предусмотренных Руководящими принципами относительно выборов Венецианской комиссии (пункт 109) и направленных на обеспечение транспарентности финансирования избирательных фондов.

Положительно должно быть оценено также устранение ранее существовавших чрезмерных ограничений финансирования избирательной кампании.

В целом законодательство Украины отвечает требованиям, предъявляемым к финансовому обеспечению проведения выборов и избирательной кампании кандидатов международными актами и, в частности, положениями Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ (статья 12), а также Замечаниями общего порядка Комитета ООН по правам человека «Право принимать участие в ведении государственных дел» (часть 19).

7. Правовое регулирование кампании кандидатов: их выдвижение, регистрация и гарантии статуса

Целью избирательного процесса является поддержание законности при проведении выборов и обеспечение объективных результатов голосования и, в конечном счете, формирование легитимных органов государственной власти. Основными стадиями избирательного процесса в рамках выборов Президента Украина являются: составление и уточнение списков избирателей; образование избирательных округов; создание избирательных участков; формирование избирательных комиссий; выдвижение и регистрация кандидатов; проведение предвыборной агитации; голосование; подсчет голосов избирателей и определение итогов голосования; определение результатов выборов и их официальное обнародование. Выборы Президента проводятся по единому одномандатному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Украины.

Избирательное законодательство Украины о выборах Президента предусматривает возможность самовыдвижения кандидатов (статья 48 Закона «О выборах Президента Украины»), чем реализуется содержащееся в Замечаниях общего порядка Комитета ООН по правам человека «право принимать участие в ведении государственных дел» положение о том, что право быть избранным не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии.

Согласно статьи 44 (часть 2) Закона «О выборах Президента Украины» допускается выдвижение кандидатов лишь от политических партий зарегистрированных как минимум за один год до дня голосования. Данное условие накладывает серьезные ограничения на возможности участия в политической жизни новых политических партий (в том числе возникших путем объединения существовавших

ранее партий или получения партийного статуса иными политическими объединениями).

Обращают на себя внимание поправки, внесенные в статью 49 Закона «О выборах Президента Украины», которыми существенно повышается размер суммы избирательного залога (с 500 тысяч до 25 миллионов гривен), вносимого кандидатом в Президенты, а также увеличивается число голосов, отданных за данного кандидата, которое необходимо для возврата данному кандидату избирательного залога. Этими требованиями создаются известные ограничения для участия в выборах кандидатов от партий, не обладающих столь значительной финансовой базой, и тем самым ограничивается пассивное избирательное право представителей части политического спектра. Между тем, согласно Руководящим принципам относительно выборов Венецианской комиссии (пункт 1.3) в случае «если от кандидата или партии требуется внесение определенной гарантийной суммы, она должна возвращаться, если этот кандидат или партия набирают больше определенного установленного процента голосов; эта гарантийная сумма и число голосов не должны быть чрезмерными».⁴

В целом избирательное законодательство Украины отвечает положениям международных актов относительно порядка выдвижения и регистрации кандидатов, гарантий их статуса, в частности защиты в период избирательной кампании от необоснованного уголовного либо административного (в судебном порядке) преследования за правонарушения.

⁴ Согласно позиции Конституционного Суда Украины (решение от 19 октября 2009 г.), положения статьи 49 Закона «О выборах Президента Украины», касающиеся установления размера денежного залога, а также определения оснований для его возвращения, относятся к сфере усмотрения законодателя, а потому не подлежат конституционному контролю и неподведомственны конституционному правосудию.

8. Правовые условия осуществления информационного освещения выборов, в том числе ограничения на свободу агитации

Согласно избирательному законодательству Украины предвыборная агитация может осуществляться в формах и средствами, не противоречащими Конституции и законам Украины. За счет средств государственного бюджета предвыборная агитация осуществляется на равных условиях: всем кандидатам предоставляются одинаковые печатные площади в печатных средств массовой информации, эфирное время на радио и телевидении, и др.

В частности устанавливается, что граждане Украины имеют право свободно и всесторонне обсуждать предвыборные программы кандидатов на пост Президента Украины, политические, деловые и личные качества кандидатов, вести агитацию за или против кандидатов (статья 58 часть 2 Закона «О выборах Президента Украины»). Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления по обращению соответствующей окружной избирательной комиссии предоставляют помещения, пригодные для проведения публичных мероприятий предвыборной агитации. При этом окружная избирательная комиссия обязана обеспечить равные возможности для всех зарегистрированных кандидатов (статья 58 часть 6 Закона «О выборах Президента Украины»).

Кандидат на пост Президента Украины, зарегистрированный Центральной избирательной комиссией, имеет право на договорной основе за счет средств избирательного фонда арендовать здания и помещения всех форм собственности для проведения собраний, митингов, дебатов, дискуссий и других публичных мероприятий предвыборной агитации (статья 58 часть 7 Закона «О выборах Президента Украины»). Кандидат на пост Президента Украины, зарегистрированный Центральной избирательной комиссией, имеет

право пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации за счет и в пределах средств государственного бюджета, выделяемых на подготовку и проведение выборов (статья 60 часть 3 Закона «О выборах Президента Украины»).

Проведение теледебатов между кандидатами на пост Президента Украины организуется Национальной телекомпанией Украины. Теледебаты могут также организовываться и проводиться другими телерадиоорганизациями, имеющими лицензию на право пользования каналами вещания, независимо от формы собственности, по инициативе телерадиоорганизации. Телерадиоорганизациям запрещается прерывать трансляцию теледебатов (статья 62, части 6 и 8 Закона «О выборах Президента Украины»).

Центральный орган исполнительной власти по вопросам информационной политики, телевидения и радиовещания совместно с подчиненными ему государственными телерадиоорганизациями обязан обеспечить порядок, согласно которому трансляция предвыборной агитационной программы одного кандидата на Первом национальном канале Национальной телекомпании Украины не должна совпадать по времени с трансляцией предвыборной агитационной программы другого кандидата на Первом канале Национальной радиокomпании Украины, если эфирное время для обеих программ предоставляется за счет средств государственного бюджета, выделяемых на подготовку и проведение выборов.

Согласно законодательству предвыборная агитация должна быть отделена от информационных материалов и обозначена в качестве таковой (статья 64 часть 10 Закона «О выборах Президента Украины»). Не допускается включение в информационные теле- и радиoproграммы предвыборных агитационных материалов кандидатов на пост Президента Украины. Средствам массовой информации всех форм

собственности, действующим на территории Украины, запрещается на протяжении последних 15 дней перед днем выборов распространять информацию о результатах опросов общественного мнения относительно кандидатов (статья 64 часть 13 Закона «О выборах Президента Украины»).

Кандидатам на пост Президента Украины, которые занимают должности, в том числе по совместительству, в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, на государственных и муниципальных предприятиях, учреждениях и организациях, в воинских частях (формированиях) запрещается привлекать для предвыборной агитации или использовать для любой работы, связанной с проведением предвыборной агитации, подчиненных им лиц (в рабочее время), служебный транспорт, связь, оборудование, помещения, другие объекты и ресурсы по месту работы, а также использовать служебные или производственные совещания, собрания коллектива для проведения предвыборной агитации (статья 64 часть 15 Закона «О выборах Президента Украины»).

Таким образом, избирательное законодательство Украины в части регламентации предвыборной агитации отвечает основным требованиям, сформулированным в соответствующих разделах международных документов, закрепляющих стандарты демократических выборов.

9. Правила в отношении организации голосования и подсчета голосов

Положения избирательного законодательства Украины отвечают международным актам в области избирательных стандартов (пункт 20 Замечаний общего порядка Комитета ООН по правам человека «Право принимать участие в ведении государственных дел»; пункт 3.2

Руководящих принципов относительно выборов Венецианской комиссии), определяющих, что подсчет голосов осуществляется непосредственно на избирательном участке.

Согласно статье 71 (пункт 6) Закона «О выборах Президента Украины» избирательный бюллетень имеет контрольный талон, содержащий название и дату выборов, номер избирательного округа и номер избирательного участка с обозначением места для проставления номера, по которому избиратель внесен в список избирателей, подписи избирателя при получении избирательного бюллетеня, фамилии, инициалов и подписи члена участковой избирательной комиссии, выдающего избирательный бюллетень. Данные положения, направленные на предотвращение фальсификации итогов голосования путем подмены или вброса избирательных бюллетеней, отвечают, в частности, требованиям пункта 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека о выражении воли народа в нефальсифицированных выборах.

Порядок транспортировки протоколов и иных документов, а также порядок приема и рассмотрения ЦИК протоколов и других документов окружных избирательных комиссий представляют дополнительные гарантии реализации демократических принципов избирательного права.

Кроме того, Уголовный кодекс Украины предусматривает ответственность за выдачу членом избирательной комиссии избирательного бюллетеня какому-либо лицу с целью предоставления ему возможности проголосовать за иное лицо либо проголосовать более одного раза в ходе голосования; за выдачу избирательного бюллетеня лицу, не внесенному в списки избирателей на избирательном участке; выдачу заполненного избирательного бюллетеня; за незаконную передачу иному лицу незаполненного избирательного бюллетеня.

Отдельно следует остановиться на отмене избирательным законодательством Украины системы открепительных удостоверений.

Голосование с использованием открепительных удостоверений является одной из гарантий реализации принципа всеобщего избирательного права. Целью такого голосования является предоставление возможности реализовать свое право избирателю, который не может прибыть на свой избирательный участок в связи с нахождением в день голосования вне своего места жительства. В этом контексте отмена открепительных удостоверений, усложняя реализацию гражданами активного избирательного права, фактически приводит к его ограничению и тем самым к отходу от критериев демократических выборов, заложенных, в том числе во Всеобщей декларации прав человека (статья 21 пункт 3) и в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25 подпункт b).

Вместе с тем, прекращение выдачи открепительных удостоверений для голосования обладает определенным положительным эффектом, предотвращая связанное со злоупотреблением данными удостоверениями электоральные правонарушения (мотив, которым руководствовался и Конституционный Суд Украины, признав в своем Решении от 20 октября 2009 г. конституционность этого положения Закона «О выборах Президента Украины»).

В целом правила голосования и подсчета голосов урегулированы избирательным законодательством Украины с учетом требований международных стандартов избирательного права.

10. Порядок и условия разрешения избирательных споров и привлечения к ответственности за нарушение избирательного законодательства

Согласно избирательному законодательству Украины электоральные споры рассматриваются в административном и судебном порядках. Во втором случае процессуальные процедуры регулируются

нормами Кодекса административного судопроизводства Украины (статья 17, часть 1, пункт 5 КАС Украины). Для рассмотрения обращений, заявлений и жалоб установлены короткие сроки (от пяти до 10 дней, но не позднее, чем за один день до дня выборов). В порядке административного судопроизводства в случае признания жалобы обоснованной суд признает действия или бездействие избирательной комиссии неправомерными, отменяет ее решение, обязывает удовлетворить требования заявителя и устранить нарушение.

Субъектом обращения с жалобой в случаях может быть кандидат на пост Президента Украины, партия (блок) – субъект избирательного процесса, избирательная комиссия, а также избиратель, избирательные права или охраняемые законом интересы которого относительно участия в избирательном процессе затронуты решением, действием или бездействием субъекта обжалования. От имени кандидата на пост Президента Украины субъектом обращения с жалобой может быть также его доверенное лицо (статья 91 Закона «О выборах Президента Украины»). Жалобы, касающиеся назначения, подготовки и проведения выборов Президента Украины, могут быть поданы на решения, действия или бездействие избирательных комиссий и их членов, действия кандидатов на пост Президента Украины, их доверенных лиц (статья 92 Закона «О выборах Президента Украины»). В случае принятия судом к рассмотрению иска, заявленного по тому же вопросу и по тем же основаниям, что и жалоба, уже являющаяся предметом рассмотрения соответствующей избирательной комиссией, последняя обязана остановить рассмотрение данной жалобы. Со своей стороны, суд должен уведомить соответствующую избирательную комиссию и комиссию высшего уровня о поступлении иска не позднее, чем на следующий день со дня поступления жалобы (статья 93 часть 2 Закона «О выборах Президента Украины»).

Если избирательная комиссия при рассмотрении жалобы признает необходимым проведение проверки указанных в жалобе обстоятельств правоохранительными органами, соответствующие органы по обращению избирательной комиссии проверяют эти обстоятельства и принимают необходимые меры по прекращению нарушения законодательства в трехдневный срок со дня получения обращения, а если обращение получено менее чем за три дня до дня голосования, в день голосования или в следующий за ним день – безотлагательно (статья 93 часть 3 Закона «О выборах Президента Украины»). О времени и месте рассмотрения жалобы субъект обращения и другие заинтересованные лица могут извещаться телеграммами, факсимильными сообщениями, средствами электронной почты, телефонограммами (статья 96 Закона «О выборах Президента Украины»).

В контексте обеспечения должного рассмотрения избирательных споров следует положительно оценить следующие аспекты решения Конституционного Суда Украины от 19 октября 2009 г.: признание неконституционными положений части 7 статьи 84 Закона «О выборах Президента Украины», лишивших возможности обращения в ЦИК с жалобами по вопросам подготовки и проведения выборов Президента Украины, начиная со дня голосования; признание неконституционным положения части 6 статьи 99 Закона «О выборах Президента Украины», позволявшего оставлять без рассмотрения жалобы, не рассмотренные судами в течении двух дней с момента окончания голосования.

Решение Высшего административного суда Украины по жалобе на результаты выборов является окончательным и не подлежит пересмотру в апелляционном или кассационном порядке (статья 104 Закона «О выборах Президента Украины»).

По результатам рассмотрения жалоб суд может признать выборы в рамках того или иного избирательного участка недействительными. Признание результатов выборов недействительными представляет собой особый правовой институт, вытекающий, в том числе из принципа подлинных выборов (пункт 7 статьи 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г.) и права на судебную защиту.

Кодекс Украины об административных правонарушениях (глава 15-А "Административные правонарушения, которые посягают на осуществление народного волеизъявления и установленный порядок его обеспечения") предусматривает ответственность за совершение таких правонарушений как публичная агитация за бойкот выборов, опубликование или распространение иным способом ложных сведений о кандидате, агитация в день выборов, влияние на работу избирательной комиссии (уговоры, угрозы, шантаж и т. п.), которое препятствует исполнению ее членами своих должностных обязанностей, и др.

Уголовный кодекс Украины предусматривает несколько составов преступлений в сфере выборов: препятствование осуществлению избирательного права; неправомерное использование избирательных бюллетеней, подлог избирательных документов или неправильный подсчет голосов и неправильное оглашение результатов выборов; нарушение тайны голосования; голосование избирателей на участке более одного раза; незаконное уничтожение избирательной документации или документов референдума; нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии (блока).

Ввиду сокращения продолжительности избирательной кампании со 120 до 90 дней (статья 17 часть 3 Закона «О выборах Президента

Украины») сокращены и сроки, установленные для подачи и рассмотрения жалоб, что может сказаться на качестве процедур рассмотрения электоральных споров.

В целом механизм защиты избирательных прав, закрепленный в законодательстве Украины, согласован с важнейшими международными актами в области электоральных стандартов. Им обеспечивается независимость и беспристрастность рассмотрения заявлений избирателей и иных заинтересованных лиц, устанавливаются сжатые сроки для разрешения избирательных споров и восстановления нарушенных избирательных прав в течение избирательной кампании.

Общие выводы

На основе проведенного анализа следует сделать вывод о том, что избирательное законодательство Украины в своей системе, а также в подходах к регулированию отдельных электоральных институтов в целом не противоречит международным стандартам избирательного права. Таким образом, создаются предпосылки для обеспечения эффективной защиты избирательных прав граждан, транспарентности избирательных кампаний, организации и проведения свободных и демократических выборов.