

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.843.4(477)

ПОЛНОМОЧИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ

THE AUTHORITY OF OFFICIAL OBSERVERS IN THE ELECTORAL PROCESS UKRAINE

Алексеева А.Н.,

*аспирант кафедры конституционного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»*

Статья посвящена определению проблемных аспектов полномочий официальных наблюдателей в избирательном процессе Украины. В результате исследований получены выводы о разделении полномочий в зависимости от субъекта, которого представляет официальный наблюдатель в ходе избирательного процесса; сделан вывод о консультативном характере заключений официальных наблюдателей и незначительном влиянии на дальнейшее формирование избирательного законодательства. Предложено расширить круг полномочий официальных наблюдателей путем внедрения новых законодательных норм для создания дополнительного механизма воздействия и контроля над избирательным процессом со стороны граждан, иностранных представителей и других субъектов, которых представляют официальные наблюдатели.

Ключевые слова: выборы, официальные наблюдатели, избирательный процесс, общественный контроль над выборами.

Стаття присвячена визначенню проблемних аспектів повноважень офіційних спостерігачів у виборчому процесі України. В результаті досліджень отримано висновки про розділення повноважень в залежності від суб'єкта, якого представляє офіційний спостерігач в ході виборчого процесу; зроблено висновок про консультативний характер висновків офіційних спостерігачів, що здійснюють незначний вплив на подальше формування виборчого законодавства. Запропоновано розширити коло повноважень офіційних спостерігачів шляхом впровадження нових законодавчих норм для створення додаткового механізму впливу та контролю за виборчим процесом з боку громадян, іноземних представників та інших суб'єктів, яких представляють офіційні спостерігачі.

Ключові слова: вибори, офіційні спостерігачі, виборчий процес, громадський контроль за виборами.

The article is devoted to the problematic aspects of the definition of powers of official observers in the electoral process in Ukraine. As a result of research findings obtained by the division of powers depending on the subject's, which is an official observer during the election process; It concluded a formal consultative nature an observer and a slight influence on the further formation of the electoral law. It is proposed to extend the terms of reference of the official observers, through the introduction of new legislation to provide an additional mechanism of action and monitoring of the electoral process by citizens, a foreign-representatives and other subjects of which are official observers.

Key words: elections, official observers, electoral process, public control over elections.

Актуальность темы. Исследование конституционно-правового статуса субъектов избирательного процесса Украины, в частности, официальных наблюдателей, четкое определение их полномочий, усовершенствование избирательного процесса является неотъемлемой частью формирования эффективного избирательного законодательства, приближения к европейским стандартам проведения выборов, а также становления Украины как правового, демократического государства.

Актуальность изучения и определения полномочий официальных наблюдателей в избирательном процессе Украины является фактическим воплощением ст. 38 Конституции Украины, которая закрепляет право на граждан на участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местном референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Научный анализ конституционно-правового обеспечения полномочий официальных наблюдателей связан с несколькими этапами и целями: 1) определением существующих законодательных актов которые регулируют правовой статус официальных наблюдателей и объем закрепленных в них полномочий; 2) определение уровня влияния официальных наблюдателей на процесс выборов, значимость выводов и заключений о нарушениях для дальнейшего формирования законодательства; 3) внесение предложений по усовершенствованию законодательства, внедрению новых норм или изменению существующих положений о полномочиях с целью сделать деятельность официальных наблюдателей эффективнее и значимее.

Анализ полномочий официальных наблюдателей также имеет существенное значение, так как они выполняют следующие функции: 1) как механизм об-

ществленного контроля при участии от всеукраинских общественных организаций; 2) формирование имиджа Украины как демократического, правового государства с легитимным избирательным процессом при участии представителей от иностранных государств и международных организаций; 3) контроль над соблюдением закона, недопущением фальсификаций, злоупотребления властными полномочиями в интересах каждой политической силы и отдельных кандидатов при участии от кандидата на пост президента Украины от партии (блока), от партий, кандидатов в депутаты, от иностранных государств и международных организаций, от кандидатов в депутаты в одномандатных, одномандатных мажоритарных избирательных округах, кандидатов на должность сельского, поселкового, городского головы, от всеукраинских общественных организаций.

Вопросы участия официальных наблюдателей в избирательном процессе в украинском избирательном праве практически не были предметом специального анализа. При этом отдельные аспекты указанной темы затрагивали в своих исследованиях А.А. Белкин, М.П. Ставнийчук, С.В. Кивалов, М.В. Афанасьева, М.М. Рябец, М.И. Демьяненко, М.А. Баймурато, А.Ю. Шкиря, М.И. Смокович, В. Федай и др.

Цель статьи – исследование полномочий официальных наблюдателей в избирательном процессе Украины и определение проблем, коллизий их конституционно-правового статуса.

Изложение основного материала. Официальным наблюдателем может быть физическое лицо (гражданин Украины, иностранный гражданин), которое правомочно вести наблюдение и принимать участие во всех стадиях избирательного процесса, а также другую деятельность участников выборов, связанную с избирательным процессом. Официальные наблюдатели являются отдельным субъектом избирательного процесса, имеют правовой статус, который включает их задачи, функции, компетенцию и полномочия, формы, методы, цели деятельности и ответственность.

Основными законодательными актами, регулируемыми конституционно-правовой статус, являются: Конституция Украины от 28 июня 1996 г., Декларация принципов международного наблюдения за выборами, а также Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, принятые ООН 27 октября 2005 г., Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г., Закон Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» от 10 июля 2010 г., Закон Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г., Положение о порядке регистрации и статусе официальных наблюдателей на выборах Президента Украины, утвержденные Постановлением Центральной избирательной комиссии от 28 мая 1999 г. № 59, Порядок регистрации официальных наблюдателей от всеукраинских общественных организаций, иностранных государств, международных организа-

ций на выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов, утвержденные Постановлением Центральной избирательной комиссии от 26 августа 2010 г. № 327, Порядок регистрации официальных наблюдателей от иностранных государств, международных организаций на выборах народных депутатов Украины, утвержденный Постановлением Центральной избирательной комиссии от 15 марта 2012 г. № 49.

В зависимости от вида выборов различают наблюдателей:

- на выборах президента Украины, которые включают официальных наблюдателей от кандидатов на пост президента Украины, партий (блоков), которые выдвинули кандидатов, иностранных государств, международных организаций;

- на парламентских выборах: официальные наблюдатели от политических партий, кандидатов в депутаты, которые зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидатов в депутаты в одномандатном округе, общественных организаций, иностранных государств, международных организаций;

- на местных выборах: официальные наблюдатели от местных организаций партий, кандидаты в депутаты, которые зарегистрированы в многомандатных избирательных округах, кандидаты в депутаты в одномандатных, одномандатных мажоритарных избирательных округах, кандидатов на должность сельского, поселкового, городского головы, общественных организаций, иностранных государств, международных организаций.

Можно сделать вывод, что субъектный состав официальных наблюдателей является одинаковым вне зависимости от вида выборов, единственное различие в том что, на выборах президента Украины не представлены официальные наблюдатели от общественных организаций.

Согласно Закону Украины «О выборах президента Украины» от 5 марта 1999 г., официальным наблюдателем от кандидата на пост президента Украины от партии (блока), которая выдвинула кандидата, зарегистрированного Центральной избирательной комиссией, может быть гражданин Украины, имеющий право голоса и не являющийся членом избирательной комиссии.

Полномочия официальных наблюдателей начинаются со дня регистрации соответствующей избирательной комиссией и заканчиваются после установления Центральной избирательной комиссией результатов выборов.

Согласно Закону Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г., выделяют такие этапы избирательного процесса Украины: 1. назначение даты выборов; 2. регистрация избирателей; 3. установление избирательных округов и избирательных участков; 4. создание избирательных органов; 5. выдвижение кандидатов и формирование партийных списков; 6. регистрация кандидатов и списков партий; 7. предвыборная кампания зарегистрированных кандидатов; 8. проведение процедуры голосования

[12]. Если соотнести закрепленные п. 9 ст. 69 Закона Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. права официальных наблюдателей со стадиями избирательного процесса, приходим к выводу, что официальные наблюдатели обладают полномочиями только на нескольких стадиях избирательного процесса, а именно:

право делать фото-, киносъемки, аудио- и видеозаписи; присутствовать на заседаниях участковых и окружной избирательных комиссий соответствующего территориального избирательного округа, в том числе при подсчете голосов избирателей на избирательном участке, установлении итогов голосования в территориальном избирательном округе; обращаться в соответствующую избирательную комиссию с жалобой о нарушениях закона в случае их выявления; составлять акты о выявленных нарушениях закона, которые подписываются им и не менее чем двумя избирателями, удостоверяющими факт этого нарушения, с указанием их фамилий, имен, отчества, адреса места жительства, и представлять их в соответствующую избирательную комиссию в сроки, предусмотренные Законом, – можно применять на стадии проведения предвыборной кампании зарегистрированных кандидатов. Право находиться на избирательных участках во время голосования, наблюдать с любого расстояния за действиями членов комиссии, в том числе при выдаче бюллетеней избирателям и подсчета голосов, не мешая членам комиссии физически; присутствовать при выдаче избирательных бюллетеней членам участковой избирательной комиссии для организации голосования избирателей вне помещения для голосования и при проведении такого голосования; получать копии протоколов о передаче избирательных бюллетеней, о подсчете голосов и установлении результатов голосования, а также все вышеперечисленные полномочия можно применить на стадии проведения процедуры голосования и установления результатов выборов.

Законом не предусмотрена возможность официальным наблюдателям обращаться в суд с требованием об устранении нарушений Закона в случае их выявления, а также принимать необходимые меры по прекращению противоправных действий во время голосования и подсчета голосов избирателей на избирательном участке, что значительно ограничивает круг их полномочий. Необходимо включение данных полномочий в законодательство Украины, поскольку лицо, имеющее право осуществлять контроль и наблюдение, должно иметь возможность влияния соответствующими правовыми мерами на нарушение избирательного законодательства в случае их обнаружения.

П. 10 ст. 69 Закона Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. закреплены определенные ограничения для официальных наблюдателей: ограничение касательно противоправного вмешательства в работу избирательной комиссии, совершения действий, нарушающий ход избирательного процесса или мешающих членам

избирательной комиссии осуществлять свои полномочия, – направлены на защиту принципа законности и невмешательства кого-либо в избирательный процесс, который находит свое проявление в обязанности всех участников процесса соблюдать требования, установленные законом, действовать в пределах предоставленных законом полномочий, выполнять обязанности, возложенные правовыми нормами; ограничение о запрете заполнять вместо избирателя (в том числе и по его просьбе) избирательный бюллетень, а также присутствовать при заполнении избирателем избирательного бюллетеня в кабине (комнате) для тайного голосования [2] направлены на защиту принципа тайного избирательного права, согласно которому контроль за волеизъявлением избирателей запрещается принципом личного голосования, который устанавливает, что избиратель голосует лично и голосование за других лиц или передача права голоса какому-либо другому лицу запрещается. Законом Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. также закреплены основания для прекращения полномочий официальных наблюдателей.

Цели деятельности официальных наблюдателей отличаются в зависимости от того, какого субъекта они представляют – группу наблюдателей от кандидатов в депутаты, кандидатов на пост президента Украины, партий (блоков); от кандидатов на должность сельского, поселкового, городского головы; от кандидатов в депутаты в одномандатном округе; официальных наблюдателей от местных организаций партий, кандидаты в депутаты от которых зарегистрированы в многомандатных избирательных округах; от кандидатов в депутаты в одномандатных, одномандатных мажоритарных избирательных округах можно считать заинтересованными, так как они представляют определенную политическую силу и их деятельность будет направлена на предотвращение нарушений и фальсификаций касательно представляемой политической силы. Официальных наблюдателей от общественных организаций можно отметить как наиболее объективных и незаангажированных, поскольку они не являются представителями заинтересованных лиц – субъектов и их деятельность направлена на повышение уровня демократичности и прозрачности выборов в Украине, на создание условий для обеспечения реализации прав граждан и осуществления реального народовластия, на проведение общественного мониторинга и контроля над реализацией политики в соответствующей сфере, совершенствование избирательных процедур для обеспечения свободного волеизъявления граждан. Деятельность официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций направлена на осуществление наблюдения за проведением выборов в полном соответствии с международными стандартами.

Полномочия официальных наблюдателей ограничены, так как результатом их работы являются выводы и заключения, которые носят необязательный характер. С целью обеспечения законности и про-

зрачности избирательного процесса необходимо законодательное закрепление дополнительных полномочий наблюдателей, создание действенных механизмов наблюдения за избирательным процессом.

Особую природу полномочий имеют официальные наблюдатели от иностранных государств, международных организаций, которые регистрируются Центральной избирательной комиссией. Предложения по их регистрации представляются в Центральную избирательную комиссию не позднее чем за десять дней до дня выборов непосредственно или через Министерство иностранных дел Украины.

Граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, владеющие украинским языком, могут сопровождать зарегистрированных официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций на территории избирательных участков и во время заседаний избирательных комиссий исключительно для выполнения функций переводчика (не более одного человека с каждым официальным наблюдателем).

Официальные наблюдатели от иностранных государств и международных организаций, а также лица, которые их сопровождают (переводчики), имеют право присутствовать без разрешения или приглашения соответствующей комиссии на заседаниях избирательной комиссии, в том числе при подсчете голосов и установлении результатов голосования, на избирательном участке в день выборов или в день повторного голосования в помещении, где проводится голосование.

Официальные наблюдатели от иностранных государств и международных организаций не имеют права вмешиваться в работу избирательной комиссии, совершать действия, нарушающие законный ход избирательного процесса, или неправомерно мешать членам избирательной комиссии осуществлять свои полномочия; заполнять вместо избирателя (в том числе и по его просьбе) избирательный бюллетень или иным образом нарушать тайну голосования и использовать свой статус в деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательного процесса. Это ограничение распространяется и на лиц, которые сопровождают официальных наблюдателей (переводчиков), во время непосредственной работы с ними.

Что касается объема полномочий официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, то существуют дополнительные полномочия, закрепленные п. 6, ст. 79 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г., в частности, после проведения выборов публично высказывать свои предложения по организации проведения выборов депутатов и совершенствованию законодательства Украины с учетом международного опыта, проводить пресс-конференции с соблюдением требований законодательства Украины; создавать вместе с другими наблюдателями от иностранных государств, международных организаций временные группы официальных наблюдателей для коорди-

нации своей деятельности в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Законом, с информированием об этом в течение одного дня Центральной избирательной комиссией.

Роль официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций обусловлена еще и тем, что в последнее время, вырос уровень международной заинтересованности Украиной, особенно по политическим вопросам, хотя, согласно статистике, участие официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, количество иностранных и международных представителей уменьшилось. Так, например, на президентских выборах в 2004 г. общее количество иностранных наблюдателей составило 3285 человек. Больше всего наблюдателей, а именно 2355 человек, было от Польши. И только по одному наблюдателю прислали Великобритания, Швеция, Албания, Македония и Филиппины. Среди международных организаций больше всего наблюдателей делегировал Украинский конгрессовый комитет Америки – 2534 человека [8].

На внеочередных выборах народных депутатов Украины 2014 г. был зарегистрирован 2321 человек от иностранных государств и международных организаций, а именно: от семи иностранных государств и девяти международных организаций Центральной избирательная комиссия зарегистрировала 494 официальных наблюдателя; 19 – от Республики Польша, 19 – от Венгрии, 16 – от Литовской Республики, по четыре – от Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и от Республики Казахстан, три – от Турецкой Республики, один – от Королевства Нидерланды, 47 – от Бюро демократических институтов и прав человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, 188 – от Всемирного Конгресса Украинцев, 99 – от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, 43 – от Парламентской Ассамблеи Совета Европы, 28 – от Украинского конгрессового комитета Америки, 10 – от Канадской миссии наблюдения за выборами (CANEOM), восемь – от Комитета «За открытую демократию», четыре – от Института европейской перспективы и безопасности, один – от Международного республиканского института, а также зарегистрировано представителей 37 украинских общественных организаций [4].

Это количество зарубежных наблюдателей значительно меньше по сравнению с 3607 наблюдателями на президентских выборах в 2014 г. и с 3797 наблюдателями на очередных выборах народных депутатов в 2012 г.

Таким образом, приходим к выводу, что хоть количество официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций и снизилось, их работа по-прежнему имеет большее значение.

П. 9 ст. 78 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г. установлено, что наблюдение за выборами могут вести наблюдатели от общественных организаций, зарегистрированные в установленном законом по-

рядке не менее чем за 365 дней до дня выборов, а также уставная деятельность которых предусматривает наблюдение за избирательным процессом. Заявление о регистрации официальных наблюдателей от всеукраинских общественных организаций подается в Центральную избирательную комиссию соответствующими организациями за подписью руководителя этой организации, заверенная его печатью вместе с заверенной Министерством юстиции Украины копией устава (положения) этой организации не позднее чем за десять дней до дня выборов. Вместе с заявлением подается анкета на каждого человека, предлагается для регистрации официальным наблюдателем от всеукраинской общественной организации установленной формы, а также фотокопия страницы паспорта или другого документа, удостоверяющего личность, на которой указаны фамилия и имя соответствующего лица и содержится его фотография. В случае установления фактов нарушения официальным наблюдателем от всеукраинской общественной организации, иностранного государства, международной организации. Центральная избирательная комиссия может досрочно прекратить его полномочия. О прекращении полномочий официального наблюдателя Центральной избирательной комиссией принимается мотивированное решение.

Уровень общественной заинтересованности в проведении избирательного процесса без нарушений является важным механизмом обеспечения волеизъявления граждан. Ведущей украинской общественной организацией, основной деятельностью которой является наблюдение за ходом избирательных кампаний, поддержка взаимосвязи между избирателями и органами власти, защита избирательных прав

граждан, является Комитет избирателей Украины (далее – КИУ). КИУ является примером осуществления общественного контроля над избирательными кампаниями с последующим участием в публичных обсуждениях проектов избирательного законодательства в профильном комитете парламента, что, в свою очередь, предоставляет возможность выводам и рекомендациям официальных наблюдателей влиять на законодательное совершенствование избирательного процесса. Общественными организациями, которые образовались и действуют с целью выработки и внедрения моделей влияния граждан на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в Украине, развития демократического общества, привлечение молодежи к участию в общественной жизни и распространение прогрессивных идей, обеспечение качественного и экспертного мониторинга СМИ на предмет доступа субъектов политического процесса к СМИ, доступа граждан к информации, являются: гражданская сеть «ОПОРА» [5], всеукраинская молодежная общественная организация «Фонд региональных инициатив» [10], Фонд «Демократические инициативы» [11] и др.

Выводы. Законодательство Украины относительно официальных наблюдателей требует усовершенствования. Необходимо определить роль наблюдателей в зависимости от того субъекта, чьи интересы представлены, что положительно, в свою очередь, повлияет на дальнейшее развитие Украины как демократического, правового государства, обеспечит своим гражданам реальный, действенный способ осуществления народовластия, будет содействовать прозрачности, публичности и законности выборов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Украины от 28 июня 1996г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. О выборах Президента Украины : Закон Украины от 05 марта 1999 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
3. О выборах народных депутатов Украины : Закон Украины от 17 ноября 2011 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
4. ЦИК завершила процесс регистрации официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций. Всего зарегистрировано 2321 человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа : by Пресс-Служба КИУ. Oct 21 2014.
5. О нас. Общественная сеть «ОПОРА» 2006–2014 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://oporaua.org/about-us>.
6. Посібник для офіційних спостерігачів від Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» під час позачергових виборів Президента України та позачергових місцевих виборів 2014 р. – Київ, 2014. – 360 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/presskvukyiv/ss-34692556>.
7. Про порядок реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Постанова Центральної виборчої комісії від 18 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. ЦИК начала регистрацию международных наблюдателей. РБК Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rbc.ua/rus/analytics/tsik_nachala_registratsiyu_mezhdunarodnyh_nablyudateley01122009.
9. ЦИК зареєструвала більше 2000 міжнародних спостерігачів на вибори в Раду. Неделя UA [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nedelya-ua.com/cik-zaregistrirovala-bolee-2000-mezhdunarodnyh-nablyudateley-na-vybory-v-radu>.
10. Статут Фондації регіональних ініціатив. Єдина Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fri.com.ua/frishnyku/statut-fri/>.
11. Інформація про фонд. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dif.org.ua/ua/pro-nas/about_dif.htm.
12. Юрий М.Ф. Политология : [підручник] / М.Ф. Юрій. – К. : Дакор, 2006. – 416 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/political_science/uriy_politologiya/part6/1402.htm.