

**Бодрова Ирина Ивановна\***,

*доцент кафедры государственного строительства*

*Национального университета «Юридическая*

*академия Украины имени Ярослава Мудрого»,*

*доцент, кандидат юридических наук*

*(г. Харьков)*

## **ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ**

Выборы – это момент истины для современного государства, который проявляет, с одной стороны, истинную приверженность государственной власти идеалам и принципам народовластия и демократии, а с другой, – уровень зрелости гражданского общества, политико-правовой культуры и способность нести ответственность за сделанный политический выбор. Среди конституционных форм непосредственной демократии выборы являются наиболее часто и широко используемыми в политико-правовой практике современных государств. Общеизвестно, что только свободные, равные, честные, прозрачные и регулярные выборы могут обеспечить действительно демократическое формирование властных учреждений, адекватное представительство ведущих политических сил во всех эшелонах власти, своевременное обновление властных элит. Для Украины с ее многовековым опытом народовластия выборы являются традиционным способом формирования представительских органов. Проходили эпохи, сменялись поколения, изменялся государственный строй, но идея выборности оставалась стержнем отечественной политико-правовой теории и практики.

За годы независимости в Украине на общегосударственном уровне были проведены 8 парламентских, 5 президентских и 6 местных выборов, легитимность которых требовала формирования достаточной и эффективной правовой основы как института выборов, так и избирательного процесса. Конституционные основы организации и проведения выборов определены Основным Законом Украины, где

---

\* © Бодрова И.И., 2012

раздел III «Выборы. Референдум» занял одно из ведущих мест в конституционном тексте наряду с разделами «Общие положения» и «Права, свободы и обязанности человека и гражданина». Тем самым законодатель подчеркнул концептуальность и важность данного института для государства и общества, а также гарантировал нормы этого раздела как одни из наиболее стабильных в системе конституционно-правовых норм, что обусловлено не только их содержанием, но и особым усложненным порядком внесения в него изменений. Кроме того, на высшем законодательном уровне определены правовая форма выборов, принципы избирательного права, периодичность очередных выборов, порядок формирования Центральной избирательной комиссии, принципы деятельности органов публичной власти. Конституция Украины закрепила, что организация и порядок проведения выборов в Украине должны регулироваться исключительно законом. Данное положение обуславливает незначительный «удельный вес» подзаконных нормативно-правовых актов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений.

Избирательное законодательство – одна из наиболее динамичных отраслей национального законодательства. В настоящее время в Украине действует три избирательных закона: «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г., «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. (с послед. измен. и доп.), «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» от 10 июля 2010 г. (с послед. измен. и доп.), а также законы «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 г. (с послед. измен. и доп.), «О Государственном реестре избирателей» от 22 февраля 2007 г. (с послед. измен. и доп.). В целом за 22 года организации выборов в Украине было принято 16 избирательных законов и 32 закона, которыми вносились отдельные изменения и дополнения в действующие акты. Такое постоянное обновление избирательного законодательства свидетельствует о поиске наиболее эффективных, рациональных и демократичных форм и механизмов проведения тех или иных избирательных процедур, стремлении законодателя воплотить их в правовую реальность и апробировать на практике.

Избирательная процедура за годы независимости Украины претерпела существенные изменения, связанные с последовательным процессом ее демократизации. Так, коренным образом изменился порядок формирования избирательных комиссий, повышался их статус и функциональная роль в организации и проведении выборов. При этом была минимизирована роль органов государственной власти и местного самоуправления, их полномочия в сфере избирательного процесса получили четкое исчерпывающее правовое регулирование. Более детальное и прозрачное регулирование получил этап выдвижения и регистрации кандидатов на соответствующие выборные государственные и муниципальные должности. Как гарантия добросовестного участия в выборах институт сбора подписей в поддержку кандидата был заменен избирательным залогом, размер которого в действующей редакции Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» был установлен дифференцированно для кандидатов, баллотирующихся в одномандатных избирательных округах, и политических партий – участниц избирательного процесса.

Законодательное регулирование этапа предвыборной агитации основывается на принципе «разрешено все, что не запрещено законом»: перечень установленных запретов и ограничений носит исчерпывающий характер, а относительно всевозможных форм и способов ведения агитации установлены требования обеспечения их прозрачности и легальности. В условиях стремительного развития информационного общества, жесткой политической конкуренции, усовершенствования форм и способов предвыборной агитации особое внимание уделяется гарантиям информационной открытости, общественно-политического наблюдения за ходом выборов. Поэтому не только расширяется круг субъектов, осуществляющих официальное наблюдение за ходом выборов, но и повышается их статус, одновременно с расширением прав закрепляются обязанности и ответственность за соблюдение требований избирательного законодательства.

Украина отказалась от использования институтов открепительных удостоверений и досрочного голосования, что послужило одной из причин реформирования системы государственной регистрации избирателей, порядка составления и уточнения списков избирателей.

Внесение изменений в список избирателей в день голосования возможно только на основании судебного решения. Законодательная регламентация самих процедур голосования, подведения его итогов и установления результатов от закона к закону приобретает все более детализированный характер. Такая черта избирательного законодательства характерна для большинства стран с режимом переходной демократии и применяется во многих государствах Восточной Европы. Детализация законодательного регулирования процедур организации голосования, изготовления и передачи избирательной документации, подсчета голосов избирателей рассматривается как важная процессуально-правовая гарантия обеспечения законности в избирательном процессе, призванная ограничить свободу правоприменения, предупредить возможные правонарушения и фальсификации итогов голосования и результатов выборов.

Указанные изменения свидетельствуют о последовательной имплементации Украиной международных избирательных стандартов, соблюдение которых постоянно находится в поле зрения международной общественности. Эти признанные международным сообществом нормы и правила гарантируют не только избирательные права граждан, но и саму демократическую сущность института выборов.

Вместе с тем одним из негативных моментов стала практика внесения отечественным законодателем изменений в избирательный закон накануне выборов. Избирательная кампания каждый раз проводится по новому избирательному закону, который обуславливается общественно-политической ситуацией в стране и зачастую становится результатом компромисса между ведущими политическими силами. Это, с одной стороны, подчеркивает такую общеправовую тенденцию развития права, как его политизация, однако, с другой, – такая нестабильность законодательства не содействует укреплению народовластия и подрывает доверие граждан к институту выборов, его значимость в их статусе как граждан.

Не исключение и выборы народных депутатов Украины, которые будут проведены в 2012 году. С целью законодательного обеспечения их подготовки и проведения Верховная Рада Украины 17 ноября 2011 г. приняла Закон Украины «О выборах народных депутатов Украи-

ны». Принятие этого Закона было обусловлено в первую очередь необходимостью изменения избирательной системы, приобретшей особую актуальность после вынесения Конституционным Судом Украины Решения № 20-рп/2010 от 30 сентября 2010 г. (дело о соблюдении процедуры внесения изменений в Конституцию Украины), которым было возобновлено действие конституционного текста в первичной редакции от 28 июня 1996 г. Созданная Президентом Украины Рабочая группа по совершенствованию избирательного законодательства подготовила проект Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины». Важнейшим результатом работ стало предложение восстановить избирательную систему, применявшуюся при формировании Верховной Рады Украины в 1998 и 2002 годах, – перейти от пропорциональной к мажоритарно-пропорциональной избирательной системе. При сохранении относительной простоты системы и обеспечении концентрации политического спектра повысить взаимосвязь депутатов с избирателями, создать условия непосредственного влияния избирателей, а не только субъектов выдвижения кандидатов в народные депутаты, на персональный состав парламента.

Выбор избирательной системы – суверенное право каждого государства. Избирательная система находится в самой сердцевине формы правления государства, а потому выбор ее – вопрос концептуального характера, определяющий и расстановку политических сил, и во многом предопределяющий вектор общественно-политического и социально-экономического развития в стране. Задача повышения эффективности избирательной системы стоит перед каждым современным демократическим государством. Важное значение в связи с этим приобретает разработка тех критериев, которые с учетом максимального комплекса политико-правовых детерминант позволяют оценить эффективность избирательной системы в применении тем или иным государством. К таким критериям могут быть отнесены: уровень развития партийной системы; степень политической вовлеченности граждан; уровень избирательной активности граждан на всех этапах избирательного процесса; развитость системы избирательного законодательства; соотношение административного и общественно-

полити-ческого влияния на избирательные процедуры; степень свободы средств массовой информации; уровень общественного доверия к институту выборов; рациональность избирательной системы с точки зрения соотношения целей и средств их достижения; качественный результат выборов, то есть эффективность работы сформированных органов власти. Избирательная система может быть признана эффективной только тогда, когда обеспечивает взаимное влияние власти и общества, является полезной обществу с точки зрения обеспечения необходимого уровня представительства его интересов, достижения достойного качества жизни населения.

Вопрос изменения избирательной системы должен быть предметом широкого обсуждения. В странах Европы наработан опыт проведения общегосударственных референдумов по данному вопросу: в Италии были проведены референдумы 9 июня 1991 г. и 18 апреля 1993 г., по результатам которых претерпела существенные изменения избирательная система выборов в обе палаты парламента; в Великобритании на референдуме 5 мая 2011 г. граждане не поддержали инициативу введения системы преференциального голосования. Проведению референдумов предшествовало длительное и тщательное обсуждение содержания и целесообразности предложенных инициатив по реформированию избирательной системы с привлечением общественности, ученых, политиков, государственных деятелей, представлявших различные ветви власти. Подобная практика может быть использована и отечественными политиками.

В Украине инициатива изменения избирательной системы была обусловлена факторами конституционного порядка – необходимостью адаптации избирательных правил к действующему конституционному строю. Возврат к президентско-парламентской форме правления, прекращение существования такого парламентского субъекта, как коалиция депутатских фракций, отмена партийно-императивного мандата – все это давало основания для возобновления избрания по меньшей мере половины депутатского корпуса на основе мажоритарной избирательной системы. Кроме того, национальная система формирования состава парламента, действовавшая до настоящего времени, оценивалась как одна из самых закрытых в Европе, будучи систе-

мой с закрытыми избирательными списками, составившимися без обязательного регионального представительства. Пересмотр избирательной системы был неизбежен. Как свидетельствуют соцопросы, такая инициатива позитивно воспринимается большинством населения. Таким образом, на ближайших выборах народных депутатов Украины 225 депутатов Верховной Рады Украины будут избираться на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства, а 225 – пропорциональной системы.

Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г. помимо изменения избирательной системы содержит и ряд иных нововведений, определяющих особенности нынешней избирательной кампании.

В аспекте территориальной организации выборов впервые Закон предусмотрел формирование постоянной системы избирательных округов и участков (на временной основе могут формироваться только отдельные спецучастки). Поэтому вопросы территориальной организации выведены за временные рамки избирательного процесса.

Неоднозначная ситуация возникла по вопросу организации голосования на заграничных избирательных участках. Если предыдущие избирательные законы предусматривали формирование заграничного избирательного округа, то данный Закон установил, что заграничные избирательные участки формируются Центральной избирательной комиссией при дипломатических учреждениях с равномерным отнесением их ко всем одномандатным округам, созданным на территории столицы Украины. Одной из составляющих равного избирательного права является юридически равное влияние голосов избирателей на результаты выборов. Отнесение же заграничных участков к округам в г. Киеве привело бы к тому, что одномандатные округа никак не могли быть сформированы с учетом требования закона о максимально допустимом отклонении в количестве избирателей. Такой механизм не позволяет выявить реальное волеизъявление именно избирателей, проживающих на территории г. Киева, он «размывает» результаты такого волеизъявления. Не говоря уже и о том, что избиратели, зарегистрированные за границей, мало осведомлены о кандидатах, баллотирующихся по мажоритарным округам в г. Киеве, и, в

свою очередь, такие кандидаты в депутаты ограничены в возможности влиять на формирование позиции избирателя, что тоже не соответствует принципам равного избирательного права.

Это обусловило рассмотрение указанного положения Закона Конституционным Судом Украины, который признал его неконституционным (Решение №7-рп/2012 от 4 апреля 2012 г.). Кроме того, в мотивировочной части своего решения Суд указал на то, что при существующей мажоритарно-пропорциональной системе реализовать субъективное избирательное право на принципах равного и свободного избирательного права граждане, проживающие или находящиеся за пределами Украины, могут только по пропорциональной составляющей избирательной системы. В этом контексте можно также вспомнить и позицию Европейского суда по правам человека по делу Хильбе против Лихтенштейна (1990 г.): избиратели, проживающие или находящиеся за границей, менее связаны, заинтересованы и осведомлены о внутригосударственных событиях и процессах, в связи с чем суд признал возможным ограничивать активное избирательное право таких избирателей.

В связи с изложенным нельзя не обратить внимание и на такую черту развития избирательного законодательства, как все возрастающее влияние судебной практики при сохранении доминирующей роли закона как основного нормативно-правового акта. В первую очередь речь идет о деятельности Конституционного Суда Украины, которым было вынесено 13 решений по делам, касающимся избирательного права, из них предметом трех было официальное толкование, а остальных – конституционность отдельных положений избирательных законов. Так, Конституционным Судом Украины уже было вынесено два решения, которыми признаны неконституционными отдельные положения действующего Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины». Помимо выше упоминавшегося Решения №7-рп/2012 от 4 апреля 2012 г., Решением №8-рп/2012 от 5 апреля 2012 г. (дело о выдвижении кандидатов в народные депутаты Украины при смешанной избирательной системе) была признана неконституционной норма, согласно которой один и тот же гражданин может быть включен в избирательный список кандидатов в депутаты от партии и



выдвинут в одномандатном избирательном округе в порядке выдвижения партией или самовыдвижения, то есть может одновременно баллотироваться по двум (одномандатному и многомандатному) избирательным округам. В обоих случаях Суд усмотрел в положениях избирательного Закона нарушение конституционного принципа равенства.

Право выдвижения кандидатов в депутаты может быть реализовано гражданами Украины через политические партии или путем самовыдвижения, применяемого в рамках мажоритарной составляющей избирательной системы. Избирательный Закон не предусмотрел в качестве субъекта избирательного процесса избирательные блоки, которые активно использовались во время предыдущих избирательных кампаний. Формирование таких блоков в основном имело ситуативный характер, а потому позитивной роли, с точки зрения политического структурирования парламента, не сыграло. Дальнейшее их использование создавало бы условия для сохранения нестабильности партийной системы, консервации мелкопартийности, прохождения в парламент группы малочисленных и маловлиятельных партий (в Украине на 21 мая 2012 г. зарегистрирована 201 политическая партия). Подобные ограничения избирательных блоков хорошо известны европейской практике, где в ряде государств блоки вообще не принимают участия в выборах (Австрия, Греция, Бельгия, Эстония, Испания, Люксембург и пр.), а в некоторых – для избирательных блоков установлен более высокий размер избирательного барьера (Италия, Литва, Польша, Чехия и пр.). Вместе с таким ограничением субъектного состава было отменено ранее применявшееся ограничение по сроку, с которого зарегистрированная в установленном порядке партия имеет право выдвигать своих кандидатов в депутаты, а также увеличен размер избирательного барьера с трех до пяти процентов голосов избирателей. Негативным моментом правового регулирования статуса политических партий как субъектов избирательного процесса является то, что сохранены, хотя и несколько уменьшены, преференции парламентских партий, в частности при формировании составов избирательных комиссий и осуществлении публичного контроля за

ведением Государственного реестра избирателей, изготовлением избирательных бюллетеней.

Также впервые избирательный Закон не предусмотрел возможности избирателя голосовать «против всех». Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) неоднократно указывала на то, что сохранение такого института нетипично для избирательной практики государств с устойчивой демократией, поскольку усиливает политическую апатию в обществе. Однако данный шаг в условиях отсутствия действенной политической конкуренции, борьбы программ и идей, независимых кандидатов может оказаться преждевременным. Он требует существенного развития партийной системы, внедрения правовых механизмов, стимулировавших политическую конкуренцию на выборах, а также преобразования партий в реальный инструмент формирования и реализации политической воли.

Помимо указанных, Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г. предусмотрел и ряд иных, новых для национального избирательного законодательства положений. При этом следует отметить, что законодательное регулирование становится все более объемным: если первые избирательные законы содержали чуть более 50 статей, то ныне действующие – 15 разделов и более 115 статей. Правовое регулирование становится все более конкретизированным, в связи с чем возникает вопрос об оптимальном соотношении материальных и процессуальных начал правового регулирования, разграничении предмета законодательной и подзаконной регламентации. Считаем, что законодательная регламентация не должна подменяться подзаконным процедурно-процессуальным регулированием, что требует четкого определения предмета нормотворческой деятельности Центральной избирательной комиссии Украины.

Анализ характера изменений избирательных законов позволяет говорить о том, что он носит системный характер. Последовательно в Украине унифицируются избирательные процедуры, а также статус отдельных субъектов избирательного процесса по разным видам выборов. Практика законодательного регулирования вплотную подошла к необходимости разработки и принятия Избирательного кодекса. Будучи подготовленным с учетом новейших достижений отечественно-

го и зарубежного конституционализма, национальной практики проведения выборов, международно-правовых стандартов, ожидается, что этот документ должен не только систематизировать, но и стабилизировать избирательное законодательство в Украине.

Таким образом, говоря о современных тенденциях развития избирательного законодательства в Украине, необходимо отметить его динамичность, универсализацию, системность и унифицированность большого массива норм, усиление процессуальных начал правового регулирования. Содержание претерпеваемых им изменений свидетельствует о последовательной демократизации избирательного процесса, рационализации его процедур, целенаправленной работе законодателя по имплементации международно-правовых стандартов в сфере избирательного права. Данные процессы призваны укрепить правовые основы народовластия, демократической социальной правовой государственности в Украине.

**Будаев Андрей Михайлович\***,  
*старший преподаватель кафедры теории  
и истории государства и права  
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
кандидат юридических наук  
(г. Москва)*

## **ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЖИТЕЛЕЙ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объектив-

---

\* © Будаев А.М., 2012