

Бабин Борис, Кроленко Валерия, Донецкий офис ФРИ, Донецкий юридический институт

**ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД К УЛУЧШЕНИЮ КАЧЕСТВА
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И ВЫБОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В
УКРАИНЕ: НАЦИОНАЛЬНАЯ И МЕЖДУНАРОДНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ**

Проблемам роли и статуса программных правовых актов в регуляции избирательных процессов в Украине и внедрении демократических приоритетов представительства в последние годы почти не уделялось внимания. Основное внимание исследователей и экспертов традиционно привлечено к национальному законодательству Украины в сфере выборов и построения гражданского общества и к практике его применения. Такой подход имеет определенный смысл, ведь согласно п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины указывается, что организация и порядок проведения выборов должна определяться исключительно законами Украины.

Впрочем, по нашему мнению, перечень правовых источников, которые регламентируют вопросы демократизации. Совершенствования форм непосредственной демократии и выборов, нельзя ограничивать положениями Конституции и национальных законов, принятых для регулирования избирательных правоотношений. Ведь, например, международные документы можно считать источником этой отрасли права в следующих случаях:

- если соответствующий международный акт является ратифицированным государством и становится таким образом частью национального законодательства;
- если в национальном законодательстве предусмотрена возможность применения статуса, процедур или стандартов, урегулированных международными документами;
- если соответствующие международные акты регулируют правоотношения в сфере демократизации с международным или иностранным элементом, которые не

могут быть предусмотрены национальным законодательством (например, относительно порядка назначения и командировки международных наблюдателей на выборы и референдумы).

Под международными стандартами качества представительства и выборных правоотношений можно понимать общепринятые требования, закрепленные международными соглашениями или установленные международными организациями, определяющие принципы и оптимальные формы осуществления демократических процедур представительства с целью наиболее полной реализации политических прав граждан.

Актуальным также является использование для регулирования национальных демократических процессов рекомендательных международных актов, которые принадлежат к так называемому мягкому праву (soft law) и не являются обязательными для выполнения государствами. К ним принадлежат как соответствующие международные стандарты, так и рекомендации международных организаций. Эти акты могут регулировать правоотношения в сфере эффективного представительства путем их учета и имплементации в национальном законодательстве, или путем их использования, как соответствующей правовой доктрины, судами и административными органами.

Специалисты Комитета избирателей Украины например, не отождествляют указанные стандарты с международным правом и видят в них как цели или задачи, определяемые международным правом, так и сочетания специфических обязанностей, программных обязательств и ответственности и прав, которые являются обязательными для государства и отмечая, что международные стандарты выборов не стоит отождествлять исключительно с международным правом. В то же время относительно правовой природы таких программных обязательств четкого ответа до сих пор нет, при этом некоторые "классические" межгосударственные соглашения, в частности, Конвенция о стандартах демократических выборов,

избирательных прав и свобод в государствах – участницах СНГ является вполне посвященными именно проблеме стандартов.

Отметим, что, учитывая существующую неопределенность теории международного права относительно его источников, международные стандарты в сфере повышения эффективности представительства и соответствующие программные акты можно, с определенными предостережениями, рассматривать в рамках общей системы международных актов. В целом понимание природы и специфики норм, принятых международными организациями и их структурными подразделениями и направленных на регулирование процессов демократизации в государствах развивается в науке параллельно с возрастанием значения и осложнением структуры и функций международных, в частности, европейских структур, нивелированием различий в статусе между конфедеративными образованиями и международными объединениями, признанием статуса субъекта международного права за неправительственными организациями и физическими лицами. Таким образом, в сфере определения статуса и роли международных стандартов и международных программ, касающихся повышения эффективности выборов и представительства в Украине, практика значительно опережает теорию.

Соответствующие международные источники можно классифицировать следующим образом:

- общие (принимаются для всех членов межгосударственного объединения);
- субрегиональные (принимаются для нескольких стран объединения, например для государств-членов Совета Европы из числа прежних советских республик);
- конкретизированные (принимаются для конкретного государства – члена объединения, например, Рекомендации ОБСЕ № 192 (2006) о местных и региональных выборах в Украине);
- двусторонние (принимаются между межгосударственным объединением и государством, которое на входит в такое объединение).

По форме эти источники могут носить характер классических межгосударственных соглашений, решений органов международных организаций, выводов и рекомендаций странам (например, Вывод Европейской комиссии "За демократию через право" относительно Закона Украины "О выборах народных депутатов Украины" от 2 марта 2006 г.). В то же время в контексте регуляции процессов демократизации крайне важную роль играют международные программы, такие, как Программа воспитания граждан в духе демократии, основанная на осознании ими собственных прав и обязанностей, принятая Комитетом министров Совета Европы 6 мая в 1999 г. Кроме того, для программного согласования правовой работы в рамках межгосударственных образований могут приниматься модельные законы и кодексы (например, модельный избирательный кодекс).

Отметим, что международное право не содержит специальных требований к порядку разработки, принятия и выполнения подобных международных программных документов, следовательно, порядок согласования и реализации, финансирования и контроля за выполнением для каждого программного акта устанавливается *ad hoc*. Даже степень обязательности настоящих программных документов для сторон, которые их приняли, часто остается неопределенной.

Следует указать, что при подготовке и реализации межгосударственной программы в сфере демократизации и повышения эффективности представительства можно выделить следующие этапы:

- отбор проблем для программной разработки и принятия решения о разработке проектов программ;
- ресурсное обеспечение программ с указанием размеров и источников финансирования, а также направлений затраты средств;
- разработка проектов программ; экспертиза и оценка проектов программ;
- согласование и утверждение проектов программ;
- управление реализацией программ и контроль за ходом их выполнения.

Необходимость международного программного подхода для обеспечения прозрачного и открытого избирательного процесса признают и национальные эксперты, которые указывают, что международные мониторинговые структуры, органы государственной власти Украины и украинские негосударственные организации должны проводить сотрудничество на качественно новом уровне, совместно планируя работу и в рабочем порядке решая все проблемные вопросы.

Участниками программ могут быть правительства государств-участников, уполномоченные ими органы государственного управления (исполнительной власти), юридические и физические лица, принимающие участие в финансировании программ. Таким образом, следует признать, что современное положение с неопределенностью статуса международных программ, влияющих на выборы и непосредственную демократию в Украине, отсутствие устоявшегося порядка их разработки, согласования, принятия, реализации и имплементации не способствуют эффективному совершенствованию избирательного законодательства.

Отметим, что программные акты, направленные на урегулирование избирательных процессов могут вообще не иметь характер международного соглашения; в таком случае они принимаются и выполняются неправительственными международными организациями. В то же время участие в принятии, разработке и финансировании таких программ правительств других государств не способствует однозначному решению вопроса относительно статуса таких документов и предоставления им определенной оценки. Эти программы действуют в рамках взаимодействия международного сообщества и структур общественного общества Украины, следовательно, их нельзя отнести к актам классического международного публичного права.

Да, в начале 2004 г. в рамках реализации программы TACIS "Поддержка гражданского общества и местных инициатив" Комитет избирателей Украины получил грант в размере около 1 млн. долларов для реализации проекта "Мониторинг политической ситуации на уровне местного самоуправления, местных

инициатив, отслеживание процессов вокруг осуществления законодательной реформы, организации работы информационно консультационных общественных приемных во время выборов Президента Украины 2004 года". При этом программный характер имеют в первую очередь те проекты, которые содержат долгосрочный срок действия (например, относительно мониторинга избирательных процессов).

Особенный статус при этом имеют иностранные программы правительства США, разработанные через Государственный департамент Соединенных Штатов и другие правительственные структуры. Как указано в официальных отчетах Государственного департамента США, "должностные лица США постоянно сотрудничают с представителями международного сообщества в пределах многосторонних институций, как ОБСЕ и ООН, чтобы вместе побуждать правительство Украины придерживаться взятых ею международных обязательств в отрасли прав человека", с этой целью США "постоянно прилагают дипломатические усилия, а также поддерживают проведение ряда вспомогательных программ" и, на уровне реализации таких программ помощи, "оказывают финансовую и техническую поддержку неправительственным организациям, а также техническую помощь правительственным учреждениям". Отмечены программы, связанные с выборами, "направленные на реформирование ключевых структур, развитие потенциала управления, координирования усилий национальных и международных организаций, улучшения мониторинга, расширения просветительской работы и информирования общественности, укрепления независимых средств массовой информации".

Например, в декабре 2003 г. руководством Агентства международного развития США утверждена программа "Общественный контроль за выборами в Украине", которая реализуется, при координации американского фонда "Freedom House", украинскими представительствами Национального демократического и Международного республиканского институтов США. Программа предусматривала

предоставление технической помощи украинским политическим партиям, общественным объединениям, финансирование налаживания контроля за избирательными кампаниями, подготовку наблюдателей, членов избирательных комиссий, прежде всего территориальных, и проведения с этой целью соответствующих тренингов.

Эксперты Украинского центра экономических и политических исследований имени Александра Разумкова (Центр Разумкова) считают, что США влияют на политические и избирательные процессы в Украине через украинские неправительственные организации, институт международных наблюдателей, и международные финансовые учреждения. В то же время эти авторы признают, что такое влияние является "системным и долгосрочным, направленным на продвижение западных общественно-политических ценностей", фактически он носит именно программный характер.

Изложенные в двух докладах Временной следственной комиссии Верховной Рады Украины по вопросам установления фактов заграничного вмешательства в финансирование избирательных кампаний в Украине через негосударственные организации, которые существуют на гранты иностранных государств, фактические материалы также позволяют подтвердить версию авторов постановления Верховной Рады относительно создания этой комиссии о системной, программной, долгосрочной, "финансированной США и странами Запада деятельность неправительственных организаций в Украине, направленную на продвижение западных общественно-политических ценностей, обеспечения через несовершенство украинского законодательства открытого влияния на внутренние общественно-политические процессы, поддержку определенных политических сил". Следовательно, роль так называемых неправительственных программ в сфере избирательных отношений является противоречивой, статус этих программ не является определенным.

Заметим, что необходимость применения программного подхода в сфере повышения эффективности представительства и демократизации признана и национальными органами власти Украины. В подтверждение этого можно привести пример Концепцию повышения правовой культуры участников избирательного процесса и референдумов в Украине, утвержденную Указом от 8 декабря в 2000 г. № 1322/2000.

Таким образом, подытоживая, программные акты, которые касаются повышения эффективности представительства и демократизации в Украине и других странах Восточной Европы, можно распределить на международные, международные неправительственные, иностранные и национальные. Сегодня, при отсутствии системы национальных программ в сфере совершенствования эффективности представительства, основным механизмом применения программного подхода являются международные акты.