ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС БЕЛАРУСИ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

ИПАТОВ В.Д.,
директор Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, заместитель председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов

ПЕСТУНОВ А.Н.,
главный советник отдела конституционного права управления конституционного и международного права Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

В 2016 году в нашей стране состоятся парламентские выборы. В преддверии этого важного политического события, в ходе которого будут сформированы новые составы Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, хочется напомнить об отдельных важных аспектах избирательного процесса, этапах его формирования и тенденциях развития, а также его базовых принципах.

Первым нормативным актом современной Беларуси в сфере избирательного законодательства стал Закон Республики Беларусь от 29 марта 1994 года «О выборах Президента Республики Беларусь». Это было вызвано тем, что новой Конституцией, принятой 15 марта 1994 года, в Республике Беларусь был введен пост Президента.

Выборы депутатов Парламента и местных Советов депутатов, состоявшиеся в 1995 году, проводились по законам «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь» и «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь», принятым еще в 1989 году, то есть до обретения страной независимости.

Следующим актом в сфере избирательного законодательства стал Закон Республики Беларусь от 23 декабря 1998 года «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь». В этом же году был принят Закон Республики Беларусь «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов».

Таким образом, к 2000 году в Республике Беларусь действовали четыре закона, определяющие порядок организации и проведения выборов. При этом один из них – «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь» – не мог быть применен, поскольку новая редакция Конституции Республики Беларусь предусматривала создание двухпалатного Парламента. Требовались разработка и принятие закона, определяющего порядок выборов в такой Парламент.

Однако было принято иное решение – разработать и принять единый законодательный акт, который соответствовал бы Основному Закону страны, на новом уровне реализовал закрепленные в Конституции Республики Беларусь принципы избирательного законодательства и объединил в себе правовую регламентацию многих аспектов непосредственного участия граждан в общественно-политической жизни страны, таких как выборы Президента Республики Беларусь, выборы и отзыв депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь, а также проведение республиканских и местных референдумов. Таким актом стал принятый в 2000 году Избирательный кодекс Республики Беларусь (далее – Избирательный кодекс, Кодекс). Данный Кодекс действует и по настоящее время.

Вместе с тем нельзя утверждать, что с принятием Избирательного кодекса наше избирательное законодательство окончательно сформировалось. Это очень «живая» сфера законодательства, которая просто обязана отражать реалии, складывающиеся в обществе,

учитывать мировые тенденции в данной сфере. Оно постоянно совершенствуется, гибко реагируя на изменяющуюся жизнь. Поэтому в Избирательный кодекс вносились определенные изменения, самые существенные из которых появились в Кодексе в 2010 году. Важно отметить, что внесению каждого, даже незначительного на первый взгляд изменения, предшествует тщательная работа, анализ прошедших избирательных кампаний и выработка на основе такого анализа предложений по совершенствованию законодательства. Определенную роль в этой работе играют и международные наблюдатели на выборах. Их отчеты, издаваемые по результатам выборов, и рекомендации также тщательно изучаются. Примером этому могут служить уже упомянутые изменения, внесенные в Избирательный кодекс в 2010 году.

В целом можно отметить, что они были направлены на либерализацию избирательного законодательства, облегчение «правил игры» для политических сил, желающих участвовать в выборах, и затронули все этапы избирательного процесса. В частности, скорректирован порядок формирования избирательных комиссий. Непосредственно в Избирательном кодексе закреплен институт члена Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов с правом совещательного голоса. Значительные изменения коснулись и формирования нижестоящих избирательных комиссий (окружных, территориальных, участковых). Установлено, что, как правило, не менее одной трети их состава формируется из представителей политических партий и других общественных объединений.

Исключена норма о том, что органы, формировавшие комиссии, могли включать в них своих представителей без соблюдения общей процедуры выдвижения. Установлено, что председателем окружной, территориальной, участковой комиссии не могут быть лица, находящиеся в непосредственном подчинении у кандидата в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, а также близкие родственники кандидата и супруг (супруга) кандидата.

Облегчена процедура выдвижения политическими партиями, другими общественными объединениями своих представителей в избирательные комиссии. Для этого больше не требуется наличия на территории соответствующей административно-территориальной единицы нижестоящей организационной структуры политической партии, другого общественного объединения.

Значительно упрощен порядок выдвижения кандидатов в депутаты Палаты представителей, местных Советов депутатов. Политические партии наделены правом выдвигать таких кандидатов и при отсутствии на территории соответствующего избирательного округа или административно-территориальной единицы организационных структур таких партий. Ранее наличие подобных структур для выдвижения кандидата политической партией было обязательно.

Очень важное изменение касалось порядка проверки достоверности подписей в поддержку кандидатов. Так, если в ходе президентских выборов в подписном листе, поступившем в районную, городскую, районную в городе комиссию, содержатся подписи избирателей, проживающих на территории разных районов, городов областного подчинения, районов в городе, проверке и учету подлежат только подписи, собранные на территории того района, города, района в городе, где образована комиссия, в которую сдан этот подписной лист. Остальные подписи не проверяются и не учитываются. Ранее при обнаружении хотя бы одной подписи, собранной на ненадлежащей территории, все подписи на подписном листе признавались недостоверными. Аналогичный порядок введен и при проведении выборов депутатов (как Палаты представителей, так и местных Советов депутатов). Только в данном случае подписи должны быть собраны на территории соответствующего избирательного округа.

Расширены возможности и формы проведения предвыборной агитации. Кандидаты в Президенты Республики Беларусь, в депутаты (по взаимному согласию) получили возможность проводить совместные встречи с избирателями. Кандидаты в Президенты

Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей также по совместному согласию вправе в рамках предоставленного им для агитации эфирного времени проводить дебаты.

Установлен уведомительный (вместо разрешительного) принцип проведения массовых мероприятий (пикеты, собрания, митинги) по предвыборной агитации в местах, определенных исполнительными и распорядительными органами. Это право предоставляется только кандидатам и их доверенным лицам.

Изменился порядок финансирования избирательных кампаний кандидатов. Был введен совершенно новый институт – индивидуальные избирательные фонды кандидатов (ранее был разрешен единственный источник финансирования – бюджетные средства). При этом данный институт получил дальнейшее развитие при внесении изменений в избирательное законодательство в 2013 году: предельный размер избирательного фонда кандидатов в Президенты увеличен в три раза (с 3000 до 9000 базовых величин), а также введен институт избирательных фондов для выборов в местные Советы депутатов. Указанный размер является вполне достаточным. Это подтверждается тем, что на президентских выборах 2015 года большинство кандидатов создавало избирательные фонды в размере менее 3 процентов от максимально допустимого.

Были внесены и многие другие изменения, направленные на совершенствование избирательного процесса.

Следует отметить, что в ходе работы над совершенствованием избирательного законодательства нередко поступают предложения, которые по тем или иным причинам не могут быть реализованы посредством простой корректировки Избирательного кодекса. Так, неоднократно поднимался вопрос о переходе на пропорциональную избирательную систему, то есть о введении голосования за списки кандидатов, которые выдвигают различные политические силы.

В настоящее время избирательная система Республики Беларусь является мажоритарной. Это означает, что избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей в своем избирательном округе. Существование именно такой системы обусловлено наличием в Конституции нормы, предусматривающей возможность отзыва депутата. Такой отзыв невозможен при существовании пропорциональной избирательной системы, когда голосование происходит за списки кандидатов в целом по стране.

При этом нельзя утверждать, что та или иная система является более прогрессивной. Каждая система имеет как свои достоинства, так и недостатки. Следует сказать, что в такой стране, как Великобритания, избирательная система которой не вызывает нареканий ни с чьей стороны, используется мажоритарная избирательная система.

Во многом благодаря проводимой работе по совершенствованию избирательного законодательства интерес населения к выборам сохраняется на достаточно высоком уровне, несмотря на то, что в Республике Беларусь нашла свое проявление общемировая тенденция к снижению количества лиц, принимающих участие в голосовании. Вместе с тем данное снижение очень несущественное. Так, на парламентских выборах 2008 года в голосовании приняли участие 5 384 647 избирателей, или 76,7 процента от общего числа включенных в списки избирателей, на парламентских выборах 2012 года в голосовании приняли участие 5 245 459 избирателей, или 74,61 процента от общего числа включенных в списки избирателей. Активность избирателей на президентских выборах еще заметнее. На выборах 2006 года в голосовании приняли участие 6 630 653 избирателя, что составило 92,9 процента, на выборах 2010 года в голосовании приняли участие 6 441 031 избиратель, что составило 90,65 процента от общего числа избирателей, на выборах 2015 года в голосовании приняли участие 6 113 013 избирателей, что составило 87,2 процента от общего числа избирателей.

Для сравнения можно привести пример выборов в Европейский парламент 2014 года, на которых явка избирателей составила: в Австрии – 45,7 процента, в Болгарии и Великобритании – около 36 процентов, в Венгрии – менее 29 процентов, в Польше –

22,7 процента, а в Словакии – и вовсе 13 процентов. Сравнимый с существующим в Беларуси процент явки избирателей наблюдался только в Бельгии (90 процентов). Но там такой процент был обеспечен обязательностью участия в выборах.

Другой, возможно еще более показательной, цифрой, отражающей интерес граждан Республики Беларусь к избирательному процессу, является количество национальных наблюдателей, аккредитованных избирательными комиссиями всех уровней. Так, на президентских выборах 2010 года количество таких наблюдателей составило 39 619 человек, на президентских выборах 2015 года аналогичный показатель составил 43 572 человека. Как мы видим, произошло заметное увеличение числа наблюдателей, что свидетельствует о росте интереса к выборам у наших граждан не только в аспекте участия в голосовании, но и с точки зрения более широкого участия в избирательном процессе.

Говоря об избирательном законодательстве Республики Беларусь, нельзя не упомянуть его наиболее существенные положения, именуемые принципами избирательного права.

Они вытекают из международных договоров Республики Беларусь, других международно-правовых актов и предусмотрены в Конституции Республики Беларусь. В Избирательном кодексе они получают свое дальнейшее развитие, в нем закрепляется механизм их реализации.

Так, Международный пакт о гражданских и политических правах в самом общем виде декларирует такие основные принципы избирательного права, как всеобщее и равное избирательное право, тайное голосование, свободное волеизъявление избирателей.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ устанавливает в качестве принципов избирательного права проведение свободных и периодических выборов, тайное голосование, свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей.

Важным международным договором Республики Беларусь в данной сфере является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Указанный договор целиком посвящен вопросам выборов и, соответственно, более подробно регламентирует данную сферу. В качестве принципов избирательного права в нем закреплены периодичность и обязательность, справедливость, подлинность и свобода выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, их открытый и гласный характер.

О важности, которая придается в Беларуси основным принципам выборов, свидетельствует тот факт, что они не просто нашли общее отражение в Конституции, но каждому из них дается подробное определение. Следует заметить, что такой подход использован далеко не во всех конституциях зарубежных государств.

Конституция предусматривает, что выборы депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности народом, являются всеобщими. Кроме того, определяется, что выборы являются свободными: избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать, а также, что подготовка и проведение выборов осуществляются открыто и гласно.

Конституция закрепляет принцип равенства, причем как в отношении избирателей (избиратели имеют равное количество голосов), так и в отношении кандидатов на выборные посты (кандидаты, избираемые на государственные должности, участвуют в выборах на равных основаниях).

Также прямо установлено, что голосование на выборах является тайным: контроль за волеизъявлением избирателей запрещается.

Принцип периодичности выборов вытекает из положений Конституции, устанавливающих выборность и срок полномочий Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов.

Все указанные принципы также нашли свое закрепление в Избирательном кодексе. Фактически весь Кодекс так или иначе направлен на их реализацию.

Рассмотрим, например, принцип всеобщности выборов. Можно выделить два направления его реализации в Избирательном кодексе. Первое направление – это непосредственное закрепление данного принципа. Избирательный кодекс прямо устанавливает, что выборы Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов являются всеобщими: право избирать имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет.

Другим не менее важным направлением является закрепление в Избирательном кодексе институтов, позволяющих обеспечить практическую реализацию данного права. Одним из таких институтов является возможность досрочного голосования (за 5 дней до дня голосования), а также голосование по месту нахождения избирателя (то есть на дому). Таким образом, обеспечивается возможность проголосовать более широкому кругу избирателей.

У каждого из нас возможны разные жизненные обстоятельства, в связи с которыми в день голосования мы не сможем посетить участок для голосования. Лишаться из-за этого своего избирательного права по меньшей мере несправедливо и не соответствует принципу всеобщности выборов.

Надо отметить, что аналогичные механизмы предусмотрены законодательством многих стран. При этом сроки досрочного голосования существенно превышают сроки, существующие в Беларуси. Так, в США на президентских выборах 2012 года досрочное голосование началось за 50 дней до основного дня выборов. Более того, во многих странах существуют такие формы голосования, как голосование по почте, голосование по доверенности. И их существование признается нужным и важным.

В заключение хочется отметить, что нет государств, в которых избирательное законодательство было бы абсолютно одинаковым. В отдельных европейских странах (например, в Бельгии) за неучастие в выборах предусмотрен штраф, что для Беларуси в принципе неприемлемо. В каждой стране, в том числе и в нашей, имеются свои особенности регулирования тех или иных вопросов, учитывающие историческое развитие государства, традиции, сложившиеся в обществе.