

Михаил Иванович Пастухов*

Новеллы избирательного законодательства Республики Беларусь и возможные варианты модернизации выборов

Novels in the electoral legislation
of the Republic of Belarus and possible alternatives
for improvement of elections

STUDIA I ANALIZY

Ключевые слова: выборы, избирательная система, избирательное законодательство, избирательные комиссии, кандидаты в президенты, кандидаты в депутаты, регистрация, голосование, итоги выборов

Keywords: elections, electoral system, electoral legislation, election commissions, presidential candidates, candidates for deputies, registration, voting, election results

Аннотация: Целью статьи является анализ поправок в Конституцию Республики Беларусь в сфере избирательного законодательства. При проведении исследования использовались системный, структурно-логический и сравнительно-правовой методы. В результате проанализированы особенности изменений и дополнений, внесенных в порядок выборов Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, а также процедура формирования нового органа власти – Всебелорусского народного собрания. Автор также обосновывает предложения по совершенствованию законодательства о выборах.

Abstract: The purpose of the study is a systematic analysis of amendments to the Constitution of the Republic of Belarus in the field of electoral legislation. Systemic, logical, and comparative methods were used during the research. As a result, the author has analyzed the peculiarities of changes and additions into the procedure of elections of the President of the Republic of Belarus, the National Assembly of the Republic of

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9647-9241>, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права БИП-Университет права и социально-информационных технологий, Беларусь. E-mail: mi.pastukhov@gmail.com

Belarus, as well as the procedure of forming a new body of power – the All Belarussian People’s Assembly. The author also substantiates the proposals to improve the legislation on elections.

Введение

По итогам республиканского референдума, проведенного 27 февраля 2022 года, в Конституцию Республики Беларусь были внесены многочисленные изменения и дополнения. Они затронули также избирательное законодательство¹. В этой связи в статье предпринимается попытка проанализировать новые положения Конституции, которые могут повлиять на характер будущих выборов. На основании исследования автор высказывает свои соображения о возможных путях модернизации выборов в Республике Беларусь.

Общая характеристика избирательного законодательства и избирательной системы Республики Беларусь

Действующее избирательное законодательство включает в себя положения раздела III Конституции «Избирательная система. Референдум», нормы Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.), некоторые президентские акты, касающиеся выборов, постановления Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (в соответствии с поправками в Конституцию она переименована в Центральную избирательную комиссию. – Авт.).

До принятия Избирательного кодекса 2000 г. (далее – ИК) порядок организации и проведения выборов регулировался в отдельных законах².

После проведения республиканского референдума 24 ноября 1996 г. была принята новая редакция Конституции³. На ее основе был создан двухпалатный парламент – Национальное собрание Республики Беларусь, состоящий из Палаты представителей (110 депутатов) и Совета Республики (64 члена).

¹ Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, Минск 2022.

² С.А. Альфер, И.И. Бугрова, А.Е. Вашкевич и др., *Выборы: подлинные, свободные и справедливые*, Тесей, Минск 1999, с. 122–124.

³ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г., Амаляеф, Минск 2008.

Система избирательных комиссий представлена Центральной избирательной комиссией (далее – ЦИК). Она действует постоянно, имеет статус государственного органа и состоит из 12 членов. Раньше шесть членов ЦИК, включая Председателя, назначал Президент, а шесть других членов – избирал Совет Республики (верхняя палата белорусского парламента – Авт.). В соответствии с конституционными поправками право избрания Председателя и членов ЦИК предоставлено Всебелорусскому народному собранию «...по предложению Президента, предварительно согласованному с Президиумом Всебелорусского народного собрания» (ст. 89-3 Конституции).

На Центральную избирательную комиссию возлагается организация выборов Президента, делегатов Всебелорусского народного собрания, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, депутатов местных Советов депутатов, проведение республиканских референдумов, осуществление контроля за исполнением законодательства о выборах и референдуме, а также иные полномочия, установленные законом (ч. 2 ст. 71 Конституции).

В подготовке и проведении выборов Президента участвуют территориальные и участковые избирательные комиссии. Организацией выборов депутатов Палаты представителей занимаются окружные (в 110 округах) и участковые избирательные комиссии. Выборы депутатов местных Советов организуют территориальные (областные и Минская городская), районные, городские, поселковые и сельские окружные и участковые избирательные комиссии.

Правом выдвигать представителей в избирательные комиссии наделяются политические партии, трудовые коллективы, а также группы граждан путем подачи заявления (ст. 35 Избирательного кодекса).

Практика проведения выборов в Беларуси свидетельствует о том, что формирование избирательных комиссий осуществляется весьма тенденциозно. В результате представители от оппозиционных политических партий практически не попадают в состав избирательных комиссий.

Основные новации в сфере выборов

В новой редакции Конституции сохранилась прежняя избирательная система. Изменения и дополнения затронули лишь некоторые аспекты организации и проведения выборов. Так, в статье 64 Конституции исключено положение о том, что в голосовании не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

С этим следует согласиться, поскольку такие лица в силу презумпции невиновности не должны считаться виновными вплоть до вступления в силу приговора суда. На указанную недоработку Конституции справедливо обращалось внимание в комментарии к ранее действующей Конституции⁴.

Статья 67 Конституции дополнена нормой о том, что выборы депутатов проводятся в единый день голосования в последнее воскресенье февраля. Это нововведение объясняется тем, что после волны репрессий, которая поднялась в Беларуси после президентских выборов в августе 2020 г., власти посчитали целесообразным отменить очередные выборы в местные Советы депутатов в феврале 2021 г. Идея с единым днем голосования стала подходящей формой решения данного вопроса.

В статье 69 Конституции, в которой право выдвижения кандидатов в депутаты предоставлялось общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам, слово «общественным объединениям» заменили на слово «политическим партиям». Это следует понимать таким образом, что в новых условиях из общественных объединений лишь политические партии могут выдвигать кандидатов в депутаты. Очевидно, что допущено неправомерное ограничение прав общественных объединений в политической деятельности.

В статье 70 Конституции появилась норма о том, что запрещается финансирование расходов на подготовку и проведение выборов иностранными государствами, организациями, иностранными гражданами, а также в других случаях, предусмотренных законом.

На практике такой запрет был установлен еще президентским декретом от 28 ноября 2003 г. № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи». Позднее его заменил Декрет «Об иностранной безвозмездной помощи» от 31 августа 2015 г. № 5. В новой редакции этот декрет действует от 25 мая 2020 г. № 3⁵.

Статья 71 Конституции дополнена нормами об основных полномочиях Центральной избирательной комиссии, сроке и порядке ее формирования. В частности, Центральная избирательная комиссия призвана организовывать все выборы, проводить республиканские референдумы, осуществлять контроль за исполнением законодательства о выборах и референдуме. Председатель и члены ЦИК избираются на пять лет и освобождаются от должности Всебелорусским народным собранием.

⁴ И.И. Пляхимович, *Комментарий к Конституции Республики Беларусь. В 2 т. Т.1*, Амалфея, Минск 2015. с. 1112.

⁵ Об иностранной безвозмездной помощи: Декрет Президента Республики Беларусь от 25 мая 2020 г. № 3, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 26.05.2020, 1/19015.

В соответствии с поправками в Конституцию были уточнены требования к кандидатам в Президенты. Согласно новой редакции ст. 80 Конституции, Президентом может быть избран гражданин по рождению, не моложе 40 лет (ранее – 35 лет), постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее 20 лет непосредственно перед выборами (ранее – 10 лет), не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа иностранного государства, дающего право на льготы и другие преимущества (ранее такого уточнения не было – Авт.).

В новой редакции Конституции (ст. 81) установлено, что Президент избирается сроком на пять лет и одно и то же лицо не может быть Президентом более двух сроков (в прежней редакции Конституции норма об ограничении количества сроков пребывания в должности Президента была исключена по итогам проведения республиканского референдума от 17 октября 2004 г. – Авт.).

Особенности порядка проведения выборов Всебелорусского народного собрания

В соответствии с поправками в Конституцию предусматривается создание Всебелорусского народного собрания как „высшего представительного органа народовластия Республики Беларусь» (глава 3-1, статьи 89-1 – 89-6). В качестве делегатов Всебелорусского народного собрания должны быть: Президент Республики Беларусь; Президент Республики Беларусь, прекративший исполнение своих обязанностей в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки; представители законодательной, исполнительной и судебной власти; представители местных Советов депутатов; представители гражданского общества.

Получается, что значительная часть делегатов Всебелорусского народного собрания будет занимать свои должности *ex officio* (в силу своей должности). Возможность выборов допускается лишь в отношении депутатов местных Советов, а также представителей от гражданского общества. На этот счет будет принят закон.

Предельная численность делегатов Всебелорусского народного собрания – 1200 человек. Срок полномочий делегатов – пять лет.

В качестве коллегиального органа, обеспечивающего решение вопросов, входящих в компетенцию этого органа, создается Президиум. Его состав, включая Председателя и заместителей Председателя, должен избираться Всебелорусским народным собранием путем тайного голосования.

В заключительных и переходных положениях Конституции отмечается, что лицо, занимающее должность Президента на дату вступления в силу изменений и дополнений Конституции (15 марта 2022 г.), может одновременно являться Президентом и Председателем Всебелорусского народного собрания (ст. 144).

По мнению автора, указанное положение вызывает сомнение в своей конституционности. Во-первых, занятие одним лицом двух высших должностей в государстве противоречит принципу разделения властей (ст. 6 Конституции). Во-вторых, согласно ст. 86 Конституции, Президент не может занимать другие должности (правда, далее сделана оговорка «...если иное не предусмотрено Конституцией»). В-третьих, такое соединение высших должностей может привести к установлению диктатуры.

Некоторые выводы и пути модернизации законодательства о выборах

Несмотря на принятие вышеназванных поправок в Конституцию, избирательное законодательство Беларуси остается консервативным по своему содержанию. Оно не обеспечивает проведение выборов по стандартам, закрепленным в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года⁶.

Так, в отчетах международных наблюдателей ОБСЕ за парламентскими и президентскими выборами в Беларуси неоднократно обращалось внимание на нарушение таких важных условий выборов, как: свободное голосование; честный подсчет голосов избирателей; равное право граждан на замещение выборных должностей; свободная деятельность политических партий в ходе избирательной кампании; проведение политических кампаний в атмосфере свободы; беспрепятственный доступ к средствам массовой информации для всех политических группировок и отдельных лиц; беспрепятственное наблюдение за ходом национальных выборов в объеме, допускаемом законом.

Одной из причин, которая содействует нарушению стандартов свободных, открытых и честных выборов в Беларуси, следует признать установленный в законе порядок формирования избирательных комиссий. В соответствии с нормами Избирательного кодекса состав Центральной комиссии фактически утверждается Президентом, а территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий – руководством местных исполнительных коми-

⁶ Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5 – 29 июня 1990 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (22.10.2022).

тетов (ст.ст. 34–35). Тем самым, в составе избирательных комиссий оказываются тщательно отобранные лица, которые чувствительны к указаниям органов власти.

Серьезным недостатком действующей избирательной системы Беларуси является, по сути, отстранение политических партий от участия в избирательном процессе. Формально партии могут выдвигать своих кандидатов в избирательные комиссии, регистрировать своих кандидатов в депутаты, участвовать в предвыборной агитации. Но в результате представители политических партий, в первую очередь, оппозиционных, не могут стать депутатами Парламента и даже депутатами местных представительных органов.

Особенностью белорусских выборов является масштабное использование органами власти административного ресурса, что проявляется в целенаправленной агитации за угодных кандидатов, дискредитации и преследовании оппозиционных кандидатов, принуждении граждан к голосованию, в том числе досрочному (за пять дней до основного дня).

Для белорусских выборов также характерна непрозрачная процедура подсчета голосов избирателей и всяческое ограничение наблюдения за ходом голосования. В полной мере это проявилось в ходе последних парламентских (в ноябре 2019 г.) и президентских (в августе 2020 г.) выборов. Принимая во внимание указанные несовершенства избирательной системы Республики Беларусь, следует принять более радикальные меры по обновлению законодательства о выборах. Во-первых, целесообразно сделать переход от архаичной мажоритарной избирательной системы к смешанной системе, которая гарантирует представительство в Парламенте политическим партиям, преодолевшим заградительный барьер. Примером может служить практика организации выборов в Сейм Республики Польша, где для распределения мест используется метод Д’Ондта с порогом в 5% для партий и в 8% для коалиций. Смешанная система выборов будет содействовать быстрому росту политических партий и их активному участию в избирательных кампаниях.

Во-вторых, следует изменить порядок формирования избирательных комиссий. Так, формирование Центральной избирательной комиссии должно стать прерогативой Парламента как высшего представительного и единственного законодательного органа власти. По примеру ряда европейских стран, в том числе Армении, Латвии, Хорватии, в состав Центральной избирательной комиссии целесообразно кооптировать на период выборов судей высших судебных органов. Право представительства в ЦИК должны получить и представители основных политических партий. На местном уровне избирательные комиссии должны формироваться из числа членов политических партий.

В-третьих, в целях повышения открытости выборов и активности граждан необходимо составить национальный список избирателей и выдать

каждому избирателю соответствующее удостоверение. Список избирателей должен быть обнародован на каждом избирательном участке.

В-четвертых, места для голосования должны быть открыты для наблюдателей и представителей СМИ. Кандидаты в депутаты и их доверенные лица должны иметь право присутствовать при подсчете голосов, а также при наличии сомнений требовать пересчета бюллетеней.

В-пятых, всем участникам избирательного процесса следует гарантировать возможность эффективного и быстрого обжалования любых решений избирательных комиссий. При этом жалобы могут направляться как в вышестоящие избирательные комиссии, так и непосредственно в суд.

В сфере правовой регламентации избирательного процесса необходимо отказаться от заформализованного Избирательного кодекса и принять ряд конкретных законов о выборах, а именно: «О порядке формирования и деятельности избирательных комиссий»; «О выборах Президента Республики Беларусь»; «О выборах депутатов Парламента Республики Беларусь»; «О выборах депутатов местных представительных органов Республики Беларусь».

По мнению автора, предложенные меры могут приблизить избирательное законодательство Республики Беларусь к стандартам свободных, открытых и честных выборов, принятым на европейском континенте.

Библиография

- Alfer S.A., Bugrova I.I., Vashkevich A.E. et al., *Elections: Genuine, Free and Fair*, Tesey, Minsk 1999 [Альфер С.А., Бугрова И.И., Вашкевич А.Е. и др., *Выборы: подлинные, свободные и справедливые*, Тесей, Минск 1999].
- Constitution of the Republic of Belarus: as amended. and additional ones adopted at the republican referenda on November 24, 1996, October 17, 2004 and February 27, 2022, Minsk: National Center for Legal Information of the Republic of Belarus 2022 [Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г., Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь 2022].
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 5-29 June 1990, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> [Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5-29 июня 1990 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>] (22.10.2022).
- On foreign gratuitous aid: Decree of the President of the Republic of Belarus dated May 25, 2020 No. 3, National Legal Internet Portal of the Republic of Belarus, 05/26/2020, 1/19015 [Об иностранной безвозмездной помощи: Декрет Президента Республики Беларусь от 25 мая 2020 г. № 3, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 26.05.2020, 1/19015].
- Plyakhimovich I.I., *Commentary on the Constitution of the Republic of Belarus. In 2 vols. V.1*, Amalfeya, Minsk 2015 [Пляхимович И.И., *Комментарий к Конституции Республики Беларусь. В 2 т. Т.1*, Амалфея, Минск 2015].