

УДК 342.2

## ВЫБОРЫ КАК ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Д.Г. СОЛОЦКИЙ

(Полоцкий государственный университет)

*Рассматриваются особенности избирательного законодательства Республики Беларусь на примере Избирательного кодекса Республики Беларусь. Обращается внимание на то, что выборы, проведенные в соответствии с нормами международного права, являются неотъемлемым элементом гражданского общества. Дается ссылка на основные международные документы, закрепляющие принципы избирательной системы. Делается краткий анализ положений Избирательного кодекса Республики Беларусь и внесенных изменений в избирательное законодательство. Указывается на тот факт, что в целом, избирательное законодательство соответствует международным стандартам, но требует некоторой доработки путем детализации самой процедуры голосования, что поможет избежать многочисленных ошибок и нарушений конституционных норм. Делается вывод о необходимости изменения избирательного законодательства Республики Беларусь путем более подробной регламентации положений, связанных с работой участковых избирательных комиссий и наблюдателей.*

**Введение.** В современном мире выборы являются зеркалом, отражающим уровень зрелости гражданского общества и степень его политико-правовой культуры. Выборы – это не только существенный признак, обязательный атрибут демократии, но и ее необходимое исходное условие. По сути, это главный политический институт, позволяющий народу выступать в качестве реального источника власти, а гражданскому обществу – контролировать власть. Это положение четко фиксирует статья 3 Конституции Республики Беларусь, где определено, что единственным источником государственной власти является народ. Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам.

Следует привести слова М. Дюверже, который указывает, что всеобщее избирательное право остается ничем не заменимым способом легитимации власти, избирательный бюллетень – единственно реальной формой общественного договора граждан с властью, а политические партии – инструментом выражения, формирования и представительства общественного мнения, средством политического самоопределения граждан и субъектом ответственности власти перед ними [1, с. 11].

Необходимо указать на важность соответствия норм конституционного права международным стандартам, так как только в этом случае мы можем говорить о возможности выражения своей воли структурами гражданского общества, что указывает на существование истинно демократического государства.

Действительно, как указывают белорусские авторы, выборы эффективны лишь тогда, когда в стране действует избирательное право как система законов, регулирующих процедуру выборов, а также существует гражданское общество, как совокупность негосударственных образований (партии, общественные организации и движения, клубы избирателей и т. д.) [2, с. 152].

**Основная часть.** На сегодняшнем этапе формирования правовой системы Республики Беларусь, с нашей точки зрения, необходимо провести детальный анализ существующих нормативных актов, регулирующих процесс выборов и сопоставить с аналогичными нормами, принятыми в качестве международных стандартов. Так, правовую основу избирательной системы Республики Беларусь составляют Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс и иные акты законодательства Республики Беларусь, постановления Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

В Беларуси применяется мажоритарная избирательная система, в соответствии с которой депутаты всех уровней и Президент Республики Беларусь избираются непосредственно избирателями республики. Выборы Президента и депутатов являются свободными и проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что соответствует международным стандартам.

В основу законодательства Республики Беларусь о выборах и избирательной системе легли принципы таких международных правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Всеобщая Декларация прав человека 1948 года закрепляет: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избираемых представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при все-

общем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ст. 21).

Вышеназванные положения нашли свое юридическое закрепление в Международном пакте «О гражданских и политических правах» (ст. 25), Документе Копенгагенского совещания (конференции) по человеческому измерению СБСЕ (п. 6 и 7) и других международно-правовых документах.

Несмотря на отсутствие конкретных норм, детально устанавливающих стандарты современных выборов, в качестве основополагающего документа в сфере выборов можно указать на «Руководящие принципы в сфере выборов», которые были приняты «Советом по демократическим выборам» – совместной рабочей группой, созданной в соответствии с резолюцией Парламентской Ассамблеи на его втором заседании (3 июля 2002 года), а затем утверждены Венецианской комиссией на ее 51-й сессии (5 – 6 июля 2002 года) [3]. В частности, при проведении выборов в первую очередь необходимо руководствоваться принципами полного конституционного соответствия избирательной системы, легитимности, законности, демократизма избирательной системы, равноправия граждан и политических партий, гражданственности избирательной системы, ее направленности на обеспечение стабильности и прогресса, законности, прав человека, народности избирательной системы, понятности и доступности для всех граждан, экономичности избирательной системы, гарантированности получения непротиворечивых и достаточных данных результатов голосования и избрания.

Выборное законодательство страны в целом соответствует общепризнанным международным нормам и демократическим стандартам. Особое значение в существующем Избирательном кодексе придается открытости и прозрачности избирательного процесса, о чем свидетельствует специально посвященная этому 13 статья Кодекса. Согласно этой статье избирательные комиссии, представительные, исполнительные и распорядительные органы информируют граждан о своей работе и принимаемых решениях по вопросам подготовки и проведения выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики. В целях обеспечения гласности при проведении выборов и установления контроля за избирательным процессом в Кодексе предусматривается, что на заседаниях комиссий, при проведении досрочного голосования, голосования по месту нахождения избирателя (участника референдума), а в день проведения голосования (в помещениях для голосования) с момента опечатывания ящиков для голосования до окончания подведения результатов голосования вправе присутствовать депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, доверенные лица кандидатов, представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, средств массовой информации, наблюдатели от иностранных государств и международных организаций. Наблюдатели от иностранных государств и международных организаций приглашаются в Республику Беларусь Президентом страны, Палатой представителей и Советом Республики Национального собрания, Советом Министров, Министерством иностранных дел, Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов. В Кодексе предусматривается обязательное опубликование решений об образовании избирательных округов и участков для голосования, об образовании избирательных комиссий и их составов, сообщений о регистрации кандидатов в Президенты, в депутаты, в члены Совета Республики, об итогах выборов, референдума и т.д. Отчеты о заседаниях Центральной комиссии, избирательных комиссий, комиссий по референдуму систематически публикуются в республиканских и местных средствах массовой информации. Все это направлено на обеспечение гласности, открытости и прозрачности при проведении выборов, референдума.

Значительным шагом к демократизации избирательного законодательства стали изменения, внесенные в Избирательный кодекс Республики Беларусь. В частности, важным нововведением является наделение субъектов, выдвинувших своих представителей в состав избирательных комиссий, правом присутствовать на заседаниях местных исполнительных комитетов и представительных органов при решении ими вопросов образования избирательных комиссий. Решения таких заседаний можно оспорить в суде. Поправки коснулись упрощения порядка выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты и президенты. Из избирательного законодательства исключена норма, предписывающая заверку подписей, собранных членами инициативных групп, в исполнительном комитете. Кроме того, уменьшено количество оснований для признания подписей недействительными. Изменены условия отказа в регистрации кандидатов. В частности, ошибки в библиографических сведениях не будут являться основанием для отказа, а ошибки в декларации о доходах и имуществе могут быть основанием для отказа только в случае, если они будут носить существенный характер и информация будет скрыта умышленно.

Тем не менее несмотря на ряд изменений, внесенных Законом от 4 января 2010 г. № 99-З в Избирательный кодекс Республики Беларусь, некоторые положения избирательного законодательства, с нашей точки зрения, требуют корректировки. Так, например, в соответствии с указанными принципами необходимо пересмотреть вопросы, связанные с лишением права избирать лицами, в отношении которых

избрана мера пресечения – содержание под стражей. Содержание под стражей формально не означает, что гражданин совершил преступление. В соответствии с презумпцией невиновности основание для указания на лицо как преступника, является приговор суда. Как указывает М.Ф. Чудаков, такое положение сохранилось с «советских времен» [4, с. 6].

Хотя международное право не считает нарушением прав человека недопущение до голосования граждан, находящихся под арестом или отбывающих наказание по приговору, тем не менее согласно европейским стандартам лишить гражданина избирательного права можно только после вынесения уголовного приговора за серьезное правонарушение.

Особое внимание необходимо обратить на нормы, связанные с наблюдателями во время проведения выборов. Наблюдатели призваны зафиксировать: соответствует или нет та или иная избирательная процедура общепринятым международным стандартам и, соответственно, международным обязательствам. Наблюдение организовывается исходя из положений Копенгагенского документа, объясняющего, что процесс доверия избирателей к объявленным результатам выборов и, соответственно, стабильность в государстве и определенное положение на международной арене непосредственно зависят от мнения наблюдателей.

Можно указать на ряд норм, которые требуют уточнения. В частности, в соответствии со статьей 13 Избирательного кодекса наблюдателю запрещается находиться у столов выдачи бюллетеней, у кабин и ящиков для голосования [5]. По сути, нормативно расстояние не определено, и единственным критерием оценки в конкретной ситуации будет являться мнение председателя избирательной комиссии. В этом случае наблюдатель со своего места не будет иметь возможности наблюдать за соблюдением порядка голосования на избирательном участке, что может привести к массовым нарушениям. Это может быть выдача бюллетеней без предъявления паспортов гражданами или несколько штук в одни руки и т.п.

В качестве возможного образца для изменения данной нормы можно взять аналогичную норму российского законодательства. Так, в соответствии со статьей 29 Закона «О выборах депутатов Государственной думы» наблюдатель имеет право «наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержания избирательных бюллетеней, а также визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей» [6].

В статье 13 Избирательного кодекса также указано, что наблюдателю запрещается «создавать препятствия для нормальной работы комиссии». При этом отсутствует указание в тексте самого закона, что считать нормальными условиями. Если председатель избирательной комиссии посчитает, что наблюдатель вмешивается в работу комиссии, то он без труда сможет удалить неудобного наблюдателя с заседания комиссии или из помещения для голосования. При этом никакого документа, в котором бы содержалась письменно зафиксированная аргументация действий председателя комиссии, наблюдателю не выдается.

Необходимой коррекции должны быть подвергнуты положения, связанные с контролем за составлением списков избирателей и внесением в них изменений непосредственно при голосовании на избирательном участке. На наш взгляд, данная процедура должна быть детально прописана в законодательстве, так как упрощенный порядок внесения изменений в списки напрямую может быть связан с нарушением конституционных норм.

Также остается открытым вопрос о досрочном голосовании. Согласно статье 53 Избирательного кодекса, избиратель, не имеющий возможности в день выборов находиться по месту своего жительства, вправе не ранее, чем за пять дней до выборов, в условиях, исключающих контроль за его волеизъявлением, проголосовать на своем избирательном участке [5]. Хотя официального подтверждения причин невозможности прийти в помещение для голосования в день выборов не требуется, тем не менее, исходя из сути нормы, члены избирательной комиссии обязаны спросить у избирателя, действительно ли он в день выборов не имеет возможности находиться по месту своего жительства. Если члены комиссии не выполняют это требование, то, по сути, они нарушают закон.

По нашему мнению, требуют доработки и нормы, связанные с голосованием с помощью переносного ящика, так как в этом случае значительно снижается уровень контроля за соблюдением процедуры голосования со стороны наблюдателей, а также не гарантирована сохранность самого ящика.

В Избирательном кодексе указано, что официального подтверждения невозможности прийти не требуется, хотя статья 54 говорит о том, что данная причина должна быть уважительной. Возможно, следует обязать избирателя при получении бюллетеня предъявить документ, подтверждающий причину, например медицинскую справку. Согласно этой же статье, указано, что члены участковой комиссии получают под роспись бюллетени в количестве, соответствующем числу поступивших просьб избирателей, но нет нормы о возможности выдать новый бюллетень взамен испорченного, как это предусмотрено в статье 52.

Для усиления демократических начал возможно изменить положение о составе избирательной комиссии, с указанием обязательного участия представителей различных общественных структур. Формирование состава сотрудников избирательных участков исходя из принципа сбалансированного представительства различных политических сил затрудняет совершение нарушений.

**Заключение.** Несмотря на то, что избирательное законодательство Республики Беларусь, включая последние изменения, в целом соответствует основным международным нормам, тем не менее следует конкретизировать ряд положений, что значительно усилит демократический элемент в избирательной системе государства. Такая детализация процедуры поможет, с одной стороны, избежать большинства ошибок и нарушений законодательства самой участковой комиссии, с другой – повысить доверие населения к самой процедуре выборов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Дюверже, М. Политические партии / М. Дюверже; пер. с франц. – 3-е изд. – М.: Акад. проект; Королев: Парадигма, 2005. – 540 с.
2. Основы идеологии белорусского государства: учеб. / С.В. Князев [и др.]; под общ. ред. С.В. Князева. – Минск: Акад. управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 690 с.
3. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.venice.coe.int>. – Дата доступа: 24.09.2008.
4. Чудаков, М.Ф. Правовой статус гражданина в избирательной системе / М.Ф. Чудаков. – Минск: ТЕСЕЙ, 2001. – 34 с.
5. Избирательный кодекс Республики Беларусь, 24 янв. 2000 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 64. – 2/181.
6. Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации»; «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”». – М.: Книга-сервис, 2003. – 208 с.

Поступила 19.04.2010

#### ELECTIONS AS THE ELEMENT OF THE CIVIL SOCIETY

*D. SALOTSKI*

*Features of the selective legislation of Byelorussia on an example of the Selective code of Byelorussia are considered. The attention that the elections spent according to norms of international law, are the integral element of a civil society is paid. The reference to the basic international documents fixing principles of an electoral system is given. The short analysis of positions of the Selective code of Byelorussia and the brought changes in the selective legislation becomes. It is underlined that fact that as a whole, the selective legislation corresponds to the international standards, but demands some completion by detailed elaboration of the voting procedure that will help to avoid numerous errors and infringements of the constitutional norms.*

*The conclusion about necessity of change of the selective legislation of Byelorussia by more detailed regulation of the positions connected with work of local election committees and observers becomes.*