

В.В. Сидоренко,
*специалист кафедры гражданско-правовых дисциплин
БГЭУ (Минск)*

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

В Республике Беларусь за последние несколько лет был осуществлен ряд комплексных изменений в области государственного устройства и конституционного права после республиканского референдума, состоявшегося в феврале 2022 г. Существенные поправки, которые были внесены в Основной Закон государства, оказали прямое влияние на действующие нормативные правовые акты, и, в том числе, оказали воздействие на положения избирательного законодательства Республики Беларусь. С целью определения процесса трансформации избирательного законодательства, необходимо обозначить основополагающие исторические события, которые, в частности, были вызваны определенными потребностями по поддержанию баланса сил государства и интересов общества.

После событий 1917 г. и прихода к власти большевиков первого января 1919 г. была провозглашена Советская Социалистическая Республика Белоруссия (далее – БССР). Решение о создании белорусского советского правительства было принято Центральным комитетом Российской коммунистической партии (большевиков). Правительство формировалось в Москве, а затем в Смоленске и Минске. Конституция БССР была принята на I Всебелорусском съезде Советов в Минске третьего февраля 1919 г., и включала в себя раздел под названием «Конструкция советской власти», содержал в себе основополагающие положения относительно избирательной системы. Центральная избирательная комиссия (далее – ЦИК) избиралась Съездом Советов в количестве 60 человек и провозглашалась в качестве высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа БССР в период между съездами Советов, следовательно, обладала обширным перечнем полномочий: давала общее направление деятельности рабоче-крестьянского правительства и всех органов Советской власти, рассматривала и утверждала проекты декретов и иные предложения, вносимые отдельными ведомствами, объединяла и согласовывала работы по законодательству и управлению, а также наблюдала за приведением в жизнь Конституции [7, с. 214].

Конституция БССР от 11 апреля 1927 г., принятая на восьмом Всебелорусском Съезде Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов, более четко определяла, что президиум ЦИК выступает в качестве высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа

БССР в период между съездами Советов. Выборы производились в дни, установленные местными советами или их исполнительными органами. Конституция 1927 г. также содержала в себе новую главу «Об избирательном праве», которая регламентировала порядок избрания в советы и перечень категорий лиц, не имеющих право избираться и быть избранными [3, с. 17].

Комплексные изменения в избирательном праве и структуре государственных органов БССР произошли в 1937 г. с принятием 19 февраля на двенадцатом Чрезвычайном съезде Советов третьей Конституции БССР. Вызваны они были формированием высшего органа государственной власти, являющегося правопреемником ЦИК, – Верховного Совета БССР, депутаты которого избирались гражданами сроком на 4 года. Примечательно, что указанный орган являлся единственным законодательным органом, в его полномочия входило утверждение государственного бюджета, избрание Бюджетной Комиссии, Верховного Суда БССР сроком на 5 лет. Верховный Совет, имея право назначать ревизионные комиссии по любому вопросу, тем самым осуществлял контрольные функции [4, с. 30]. Текст Конституции содержал в себе впервые с 1919 г. формулировки, о всеобщем, равном и прямом избирательном права при тайном голосовании с целью избрания Народных судов и депутатов; положения об избрании судей, согласно которым Народные суды избирались гражданами района на три года, окружные суды избирались окружными Советами депутатов трудящихся сроком на пять лет [4, с. 34]. На основе представленных положений, в свою очередь, 16 августа 1938 г. на второй сессии Верховного Совета БССР был принят Закон «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик».

Организация выборов в период с 1978 по 1988 гг. претерпела трансформацию от традиционных и безальтернативных выборов к альтернативным и политико-инновационным выборам. С целью определения основных изменений в законодательстве необходимо проанализировать Закон СССР от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» и Закон от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» [1, с. 106]. Общей была формула абсолютного большинства голосов избирателей при мажоритарной избирательной системе: чтобы победить в избирательном округе, кандидату необходимо было получить в свою поддержку более половины голосов избирателей. При этом предполагалось, что необходимым условием состоявшихся выборов является явка на избирательные участки не менее половины списочного состава избирателей. Законодатель предусматривал нахождение одного и того же лица в нескольких органах народного представительства, а также гарантировал гражданам право на участие в предвыборной агитации. Отличия в содержании рассматриваемых законов заключались в определении правовых последствий при условии нерезультативности выборов. Закон 1978 г. предусматривал проведение в

большей степени исключительно де-юре повторных выборов, в то время как Закон от 1988 г. де-факто опирался на предположение, что при множественности кандидатов лидирующий претендент на вакантный мандат депутата может не получить требуемое большинство голосов, что послужит основанием для проведения повторного голосования, в котором будут участвовать два кандидата с наибольшим количественным показателем электоральной поддержки [1, с. 107]. Закон от 6 июня 1978 г. устанавливал возможность выдвижения кандидатов различными субъектами – профсоюзами, общественными организациями, трудовыми коллективами, собраниями военнослужащих, организациями КПСС и ВЛКСМ. Закон 1988 г. регламентировал трансформацию окружных предвыборных совещаний в окружные предвыборные собрания с целью стимуляции выдвижения большего числа кандидатур, при этом не допуская электорального дисбаланса [1, с. 108]. Не равнозначным было определение статуса граждан, страдающих психическим расстройством (умалишенных) и не имеющих право голосовать. До 1988 г. признание гражданина умалишенным находилось под юрисдикцией судов или врачебных комиссий, однако в последующем, указанной компетенцией обладал исключительно суд [1, с. 111].

Значимым периодом в изменении избирательного законодательства Республики Беларусь можно назвать провозглашение государственного суверенитета 27 июля 1990 г., в результате которого в БССР была принята Декларация о государственном суверенитете. Через год, 19 сентября 1991 г., БССР была переименована в Республику Беларусь, и 27 февраля 1991 г. был принят Закон «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь», который закрепил положение о принадлежности всей власти народу, осуществляя как непосредственно, так и через представителей соответствующих органов власти. При этом, правом выступать от имени народа обладал Верховный Совет (парламент), в то время как власть осуществлялась ввиду независимого функционирования в пределах определенных компетенций трех «ветвей» – законодательной, исполнительной и судебной.

Принятие 15 марта 1994 г. Конституции Республики Беларусь установила новый правовой базис, на основе которого формировалась избирательная система и законодательство государства. Например, положения Закона Республики Беларусь от 29 марта 1994 г. № 2909-XII «О выборах Президента Республики Беларусь» были перенесены в Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-З с целью систематизации и унификации законодательства. Комплексные изменения в кодификационный акт были внесены законодателем по итогам референдума от 27 февраля 2022 г. Законом Республики Беларусь от 16 февраля 2023 г. № 252-З «Об изменении Избирательного кодекса Республики Беларусь». Таким образом, избирательное

законодательство подверглось значительному количеству изменений, среди которых можно выделить следующие:

1) факт существования уникального высшего представительного органа народовластия – Всебелорусского народного собрания, вносит ряд структурных изменений в Избирательный кодекс Республики Беларусь. Выборы делегатов проводятся на основе равного избирательного права. Проведение выборов осуществляется как от местных Советов депутатов, которые обеспечивают президиумы областных Советов депутатов и Центральная комиссия, так и от гражданского общества, которые обеспечиваются их руководящими органами и Центральной комиссией на основе принятых Закона Республики Беларусь от 14 февраля 2023 г. № 250-З «Об основах гражданского общества» и Закона от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании» [5; 6];

2) введение единого дня голосования для избрания депутатов Палаты представителей Национального собрания и местных Советов депутатов, с целью уменьшения финансовых расходов на осуществление организационных процессов, экономии времени избирателей. При этом в новую редакцию Избирательного кодекса внесено положение, регулирующее границы избирательных округов по выборам в местные Советы депутатов и Палату представителей, запрещающее их пересечение [2];

3) уточнение отдельных вопросов пассивного избирательного права (увеличение минимального возраста с 35 до 40 лет, по достижении которого гражданин может быть избран Президентом Республики Беларусь, ценза оседлости для занятия данной должности с 10 до 20 лет, установление недопустимости наличия у кандидата в Президенты Республики Беларусь документов иностранного государства, дающих право на льготы и другие преимущества, закрепление ограничения на возможность избираться Президентом более чем на два срока) [2];

4) произошло расширение активного избирательного права ввиду исключения из перечня лиц, которые не имеют право участвовать в голосовании, лиц, в отношении которых в установленном уголовно-процессуальным законодательством избран мера пресечения в виде заключения под стражу [2];

5) наблюдателям в обязательном порядке необходимо проходить аккредитацию до начала досрочного голосования с целью наличия у комиссии возможности осуществить проверку представленных документов и организаций, которые выдали направление для наблюдения за выборами [2];

6) расширен перечень субъектов, обладающих правом на приглашение в Республику Беларусь иностранных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций. Помимо Президента Республики Беларусь, Палаты представителей, Совета Республики, Совета Министров Республики Беларусь, Министерства иностранных дел Республики Беларусь, Центральной комиссии правом на приглашение наделяется ВНС [2];

7) при образовании избирательных округов законодатель установил допущение отклонения числа избирателей от средней численности в избирательном округе свыше 10 процентов, но не более 20. Число избирателей на одном участке для голосования утратило нижнюю границу в 20 человек, сохраняя верхний предел в 3000 человек [2];

8) произошло внедрение в избирательную систему «Регистра населения» – государственной централизованной автоматизированной информационной системы, хранящей в себе персональные данные граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь, с целью оптимизации обеспечения учета избирателей и участников референдума [2];

9) возможность включения гражданина в список при условии отсутствия у него регистрации на определённом участке реализуется исключительно до дня выборов [2].

Вместе с тем в настоящее время в Республике Беларусь ведется активная работа по формированию в государстве возможности внедрения электронного голосования. Однако законодатель осознает сложность создания новой системы с точки зрения ее безопасного и полного функционирования. Изначально необходимо внедрить и протестировать механизмы формирования списков избирателей при помощи электронных регистров и электронных баз данных. При этом достаточно дискуссионным является вопрос защиты такой системы от киберпреступности и установления юридической ответственности за совершение противоправных действий в данной области. Обращаясь к опыту Российской Федерации, можно заключить, что в государстве развивается практика дистанционного электронного голосования. Список избирателей, участников референдума составляется соответствующей комиссией, в том числе с использованием государственной автоматизированной системы «Выборы», отдельно по каждому избирательному участку, участку референдума на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или должностным лицом.

Таким образом, Республика Беларусь в историческом контексте стремилась поддерживать баланс внутренних и внешних интересов страны. Будучи относительно молодым суверенным государством, законодателем были сформулированы основные положения, направленные на совершенствование избирательного законодательства. Представленные положения подвергались и подвергаются трансформации на основе принципов правовой определенности, равенства и законности, а также в целях оптимизации избирательного процесса для надлежащего обеспечения политического волеизъявления граждан, что способствует укреплению системы сдержек и противовесов между ветвями власти, а в конечном итоге, – модернизации общества и государства.

Литература:

1. Астафичев, П. А. Избирательная система СССР в период «развитого социализма» и начала «перестройки» (1977–1988 гг.): историко-правовой опыт и его значение для современной России / П. А. Астафичев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С. 106 – 114.
2. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 февраля 2000 г., № 370-З : принят Палатой представителей 24 января 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 января 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 16.02.2023 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
3. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики / БЕЛПАРТИЗДАТ ЦК КП(б)Б. – Минск, 1927. – 28 с.
4. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики / БЕЛПАРТИЗДАТ ЦК КП(б)Б. – Минск, 1937. – 43 с.
5. О Всебелорусском народном собрании [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 7 фев. 2023 г., № 248-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
6. Об основах гражданского общества [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 фев. 2023 г., № 250-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
7. Очерки по истории государства и права Белорусской ССР / Б. Е. Бабицкий [и др.]. – Минск : Издательский центр БГУ, 1958. – 241 с.