

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Л. М. Ермошина

*Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (1996–2021 гг.),
ул. Советская, 11, 220010, г. Минск, Беларусь, info@rec.gov.by*

Председатель Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (в период с 1996 по 2021 г.) кратко характеризует путь, по которому развивалась система избирательных органов в стране с момента образования первого профессионального избирательного органа и до принятия обновленной Конституции. Проводится анализ основных этапов эволюции избирательного законодательства Республики Беларусь.

Ключевые слова: система избирательных органов; избирательные комиссии; эволюция избирательного законодательства Республики Беларусь; избирательное право.

СТАНОВАЎЛЕННЕ І РАЗВІЦЦЁ СІСТЭМЫ ВЫБАРЧЫХ КАМІСІЙ У РЭСПУБЛІЦЫ БЕЛАРУСЬ

Л. М. Ярмошына

*Цэнтральная камісія Рэспублікі Беларусь па выбарах і правядзенні рэспубліканскіх рэферэндумаў (1996–2021 гг.),
вул. Савецкая, 11, 220010, г. Мінск, Беларусь, info@rec.gov.by*

Старшыня Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь па выбарах і правядзенні рэспубліканскіх рэферэндумаў (у перыяд з 1996 па 2021 г.) каротка характарызуе шлях, па якім развівалася сістэма выбарчых органаў у краіне з моманту ўтварэння першага прафесійнага выбарчага органа і да нашых дзён. Праводзіцца аналіз асноўных этапаў эвалюцыі выбарчага заканадаўства Рэспублікі Беларусь. Публікацыя ўяўляе цікавасць для асоб, якія вывучаюць выбарчае права, і журналістаў.

Ключавыя словы: сістэма выбарчых органаў; выбарчыя камісіі; эвалюцыя выбарчага заканадаўства Рэспублікі Беларусь; выбарчае права.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF ELECTION COMMISSIONS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

L. M. Ermoshina

Central Commission of the Republic of Belarus for Elections and Republican Referendums (1996–2021), 11 Sovetskaya Street, Minsk 220010, Belarus, info@rec.gov.by

The author is Lidia Ermoshina, the Chairperson of the Central Commission of the Republic of Belarus on Elections and Holding Republican Referenda (from 1996 to 2021). The article briefly describes the way in which the electoral system in the country has

developed from the formation of the first professional electoral body to the present day. The article is of interest to people studying electoral law, and to journalists.

Keywords: electoral system; election commissions; evolution of the electoral legislation of the Republic of Belarus; suffrage.

Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная комиссия) была образована 4 декабря 1989 г. Верховным Советом Белорусской ССР в целях обеспечения организации выборов Верховного Совета БССР 12-го созыва. Таким образом, важнейший современный государственный институт, обеспечивающий демократический способ передачи власти, появился на 2 года раньше суверенного государства Республики Беларусь.

Полномочия и статус Центральной комиссии в первоначальный период определил Закон Белорусской ССР «О выборах народных депутатов Белорусской ССР», в котором был определен способ формирования комиссии, ее количественный состав и полномочия, к основным из которых были отнесены контроль за исполнением закона о выборах, направление деятельности нижестоящих избирательных комиссий, рассмотрение заявлений и жалоб на их действия и вынесение по ним окончательных решений, распределение денежных средств, подведение итогов выборов и решение о проведении повторных выборов и другие. Для осуществления названных полномочий Центральной комиссии было предоставлено право создавать рабочие группы для организационного, правового и технического обеспечения выборов.

В отношении системы нижестоящих комиссий было установлено, что они действуют не на постоянной основе, а только в рамках конкретной избирательной кампании.

Вместе с тем в законодательных актах не нашли отражение, в связи с чем оставались неопределенными, вопросы юридического статуса Центральной комиссии и ее аппарата, а также правового статуса самих членов Центральной комиссии. Следует отметить, что подобная неопределенность сохранялась вплоть до принятия новой редакции Конституции Республики Беларусь 24 ноября 1996 г., что не способствовало укреплению статуса Центральной комиссии как независимого государственного органа.

Особенностью начального периода деятельности Центральной комиссии являлось то, что в ее ведении находились только выборы главного законодательного органа страны – Верховного Совета, в то время как контроль за проведением выборов депутатов местных Советов, а также референдума она не вправе была осуществлять.

В связи с этим при определении организационных мер в рамках первого в истории страны всесоюзного референдума Законом Белорусской ССР от 13 июня 1991 г. «О народном голосовании (референдуме) в Белорусской ССР» было установлено, что полномочия Центральной комиссии по референдуму Белорусской ССР осуществляются Центральной комиссией по выборам народных депутатов Белорусской ССР.

Аналогично при проведении местных выборов Законом Белорусской ССР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Белорусской ССР» на Центральную комиссию были возложены полномочия центрального органа по обеспечению проведения данного вида выборов.

Таким образом, в зависимости от характера и вида проводимых в стране кампаний менялся как объем компетенции, так и названия Центральной комиссии.

В 1994 г. при назначении выборов первого Президента Республики Беларусь Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 30 марта 1994 г. «О проведении выборов Президента Республики Беларусь» на Центральную комиссию были возложены полномочия главного избирательного органа по выборам Президента Беларуси. Одновременно с этим Верховный Совет постановил называть в дальнейшем Центральную комиссию по выборам народных депутатов Республики Беларусь Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов. В результате этого главная избирательная комиссия страны приобрела название, действующее до конституционных изменений 2022 г.

В 1995–1996 гг. деятельность Центральной комиссии осуществлялась в условиях сложившейся в стране достаточно сложной политической ситуации. 31 января 1995 г. Верховный Совет постановил продолжить полномочия Центральной комиссии до завершения выборов депутатов Верховного Совета Республики Беларусь тринадцатого созыва и депутатов местных Советов и принятия Верховным Советом специального закона, комплексно определяющего порядок образования, полномочия и гарантии осуществления деятельности Центральной комиссии.

Таким образом, был закреплён «переходный» срок полномочий Центральной комиссии: она должна была действовать до образования нового состава в соответствии со специальным законодательным актом.

Конституционная реформа 1996 г. определила независимый статус Центральной комиссии и принципы ее образования.

Так, до принятия 24 ноября 1996 г. изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь Центральная комиссия была подотчетна Верховному Совету, который полностью формировал ее персональный состав.

После вступления в силу новой редакции Конституции Республики Беларусь Центральная комиссия стала формироваться на паритетной основе Президентом Республики Беларусь и верхней палатой Парламента, количественный состав комиссии уменьшен с 19 до 12 членов комиссии. Также было установлено, что Председатель Центральной комиссии назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь из числа членов Центральной комиссии.

Завершающим звеном законодательного оформления статуса и полномочий Центральной комиссии на данном этапе явилось принятие Закона Республики Беларусь от 30 апреля 1998 г. № 137-З «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов». Вместе с тем в стране отсутствовал единый закон, который устанавливал бы единообразные подходы к организации и проведению выборов и определял систему нижестоящих избирательных комиссий и порядок их образования.

Унификация всех законодательных актов, определяющих порядок проведения выборов и референдумов, отзыва депутатов и членов Совета Республики, порядок образования и принципы действия избирательных органов для выборов всех органов, была завершена в начале 2000 г. в связи со вступлением в силу Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-З.

Данный Кодекс окончательно закрепил принцип, согласно которому, не входя ни в одну из ветвей государственной власти, система избирательных комиссий в целом действует как структура, высший орган которой – Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов – является государственным, а остальные комиссии – общественными образованиями, решения которых, принятые в пределах их компетенции, обязательны для всех государственных органов, политических партий, общественных объединений и иных организаций, а также граждан.

В соответствии с принятым Избирательным кодексом изменился порядок образования окружных и территориальных избирательных комиссий. Если ранее использовалась так называемая административная модель формирования комиссий, то есть решениями органов исполнительной власти, то теперь данный порядок сохранен только для участковых комиссий и территориальных избирательных комиссий по выборам местных Советов депутатов первичного уровня. Предусматривалось, что территориальные комиссии по выборам депутатов местных Советов получают постоянный статус и сохраняют свои полномочия до назначения очередных выборов в местные Советы депутатов.

Поправки, внесенные в Избирательный кодекс Законом Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 309-З, дополнили его институтом членов комиссии с правом совещательного голоса, которые включаются в состав Центральной комиссии на период проведения выборов Президента Республики Беларусь по предложению кандидатов на этот пост, а во время проведения выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь – в состав окружных по предложению политических партий, имеющих зарегистрированных кандидатов в депутаты. Данный институт был введен для усиления принципа коллегиальности в работе избирательных органов.

На этой основе усилиями Центральной комиссии была усовершенствована правоприменительная практика, проводилось регулярное обучение персонала нижестоящих избирательных органов, передача данных и обработка аналитических сведений осуществлялась с помощью современных информационных технологий. Это в значительной степени отличается от первоначального опыта работы избирательных органов в сторону приближения его к высоким стандартам избирательного процесса.

В соответствии с решением республиканского референдума 27 февраля 2022 г. положения о системе избирательных комиссий были закреплены в Конституции Республики Беларусь. На конституционном уровне определено, что систему избирательных комиссий возглавляет Центральная избирательная комиссия, которая организует выборы Президента, делегатов Всебелорусского народного собрания, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, депутатов местных Советов депутатов, проведение республиканских референдумов, осуществляет контроль за исполнением законодательства о выборах и референдуме, а также иные полномочия, установленные законом; Председатель и члены Центральной избирательной комиссии избираются на пять лет и освобождаются от должности Всебелорусским народным собранием; система, порядок формирования, компетенция избирательных комиссий и гарантии их независимости определяются законом. Данные конституционные положения, включая демократический порядок избрания Центральной избирательной комиссии Всебелорусским народным собранием, нашли развитие в изменениях Избирательного кодекса Республики Беларусь, внесенных Законом Республики Беларусь от 16 февраля 2023 г. № 252-З, иных законах Республики Беларусь. В Избирательном кодексе Республики Беларусь предусмотрено, что избирательные комиссии в пределах своих полномочий независимы от государственных органов и не связаны решениями политических партий и других общественных объединений.

4 декабря 2024 г. Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь отметит свой 35-летний юбилей. С момента образования под ее руководством организованы и проведены 6 избирательных кампаний по выборам Президента Республики Беларусь, 5 референдумов, выборы депутатов национального Парламента восьми созывов, выборы депутатов местных Советов девяти созывов. Кроме этого, начиная с 1996 г. Центральная комиссия организует проведение выборов членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, избираемых депутатами местных Советов базового уровня.

Неизменным на всех этапах становления и развития системы избирательных комиссий в Республике Беларусь является то, что избирательные комиссии являются органами, образованными из представителей гражданского общества на основе демократической процедуры, работающими открыто и гласно.