

**Ермошина, Л. М.** Пути совершенствования избирательного законодательства Республики Беларусь / Л. М. Ермошина ; подготовила В. Олехнович // Юстыцыя Беларусі = Юстиция Беларуси. — 2013. — № 7. — С. 4—7.

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*(Интервью с Л. М. Ермошиной)*



*Планом подготовки, законопроектов на 2013 год, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 3 января 2013 г. № 1, предусмотрена разработка законопроекта о внесении изменений в Избирательный кодекс Республики Беларусь до июня 2013 года, срок внесения законопроекта в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь — сентябрь 2013 года.*

*В одном из выступлений секретарь Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов Центризбиркома Н. И. Лозовик сообщил, что законопроект о внесении изменений в Избирательный кодекс в настоящее время находится на согласовании в Администрации Президента Республики Беларусь.*

*О мерах, направленных на совершенствование избирательного процесса в Республике Беларусь, планируемых к закреплению в Избирательном кодексе Республики Беларусь, рассказывает гость номера ЕРМОШИНА Лидия Михайловна.*

**— Лидия Михайловна, чем обусловлена предстоящая корректировка Избирательного кодекса Республики Беларусь?**

— Ответ на этот вопрос может быть чисто теоретическим, потому что правовые отношения, которые регламентирует Избирательный кодекс, стали обгонять те правовые нормы, которые их регулируют. За период, прошедший с 2000 года по 2013 год, мы, можно сказать, перешли в другое общество. Несмотря на то, что государство по своей сути у нас остается тем же, очень многие общественные институты, а также общественное сознание существенно изменились.

Взять хотя бы даже такой частный случай, как избирательные фонды. В 2000 году мы жили в стране, где у большей части населения был очень низкий доход, и поэтому для обеспечения надлежащего проведения выборов требовалось полное государственное финансирование.

Сейчас мы с вами прекрасно понимаем, что практически все кандидаты, если они не являются безработными, имеют личные средства, которые могут вкладывать в свою предвыборную кампанию. Естественно, мы должны расширить возможности указанных лиц и предоставить им право вкладывать свои деньги в дополнительное информирование избирателей о своей кандидатуре.

При этом в настоящее время правоприменительная практика пошла по пути несколько отличному от тех целей, которое ставило законодательство. Например, при создании избирательного закона главной задачей было проведение выборов на хорошей организационной основе с привлечением максимального количества избирателей.

Во время последних парламентских выборов в 2012 году отдельные лица оппозиционной направленности, участвуя в выборах, успешно использовали нормы избирательного законодательства с намерением сорвать выборы. Следовательно, просто необходимо исключить всяческие лазейки в законе, дабы такие случаи не повторялись.

Вот это обстоятельство и заставило Центризбирком обратиться к Главе государства с инициативой об изменении избирательного законодательства.

**— Расскажите, пожалуйста, какие инициативы Центризбиркома в целом получили поддержку в законопроекте?**

— Не являясь субъектом законодательной инициативы, Центризбирком вправе лить вносить на рассмотрение Президента Республики Беларусь различные предложения, которые он как субъект законодательной инициативы может принять и внести на рассмотрение Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь либо не принять.

При наработке практики проведения выборов избирательные системы зачастую меняются.

В Беларуси, как вам известно, мажоритарная избирательная система. При проведении выборов в Парламент в первом туре применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, во втором — относительного. На сегодняшний день мы предлагаем полностью перейти к системе относительного большинства, что исключает возможность проведения второго тура выборов. Тем не менее барьер явки избирателей по-прежнему остается высоким — 50%.

Почему мы переходим к этой системе? Было много предложений, к которым Центральная комиссия готова была прислушаться. К примеру, снижение барьера явки избирателей до 25%. Однако в ходе обсуждения у Главы государства такого решения принято не было. Взамен был предложен своеобразный компромиссный вариант, который позволит упростить проведение выборов и уменьшить расходы.

Кроме этого, исходя из опыта, полученного при проведении последних выборов, мы вводим запрет на бойкотирование выборов: теперь это будет запрещено законодательно.

Беларусь присоединяется к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, которая прямо запрещает подобную деятельность, направленную на срыв выборов.

По предложению Центральной комиссии внесено и много других новелл, включая изменение системы избирательных комиссий: вводится дополнительное звено — областные, Минская городская избирательные комиссии. При этом, подчеркиваю, мы говорим об учреждении семи дополнительных территориальных комиссий при проведении выборов в Парламент. Сейчас 110 окружных избирательных комиссий непосредственно замыкаются на Центральной комиссии. Руководить таким количеством избирательных органов Центральной комиссии чрезвычайно сложно. Ведь весь поток документов, подготавливаемый окружными комиссиями, поступает непосредственно в Центральную комиссию с ее совсем небольшим штатом работников, которые в чрезвычайно короткие сроки должны все поступившие сведения обработать.

Более того, требуется и совершенствование действующего механизма финансирования избирательной кампании. Сейчас Центризбирком перечисляет средства областным и Минскому городскому финансовым отделам, то есть исполнительным органам, и они уже распределяют эти

деньги между окружными комиссиями на основе сметы, представляемой Центризбиркомом. После появления территориальных комиссий выборы будут полностью обеспечиваться избирательными комиссиями.

Многое изменится и в судебной процедуре, касающейся проведения выборов. В частности, из юрисдикции Верховного Суда споры, касающиеся регистрации кандидатов в депутаты Палаты представителей, будут переданы в юрисдикцию областных и Минского городского суда.

Подвергнется определенной правовой корректировке и институт членов Центральной комиссии с правом совещательного голоса. Члены Центральной комиссии с правом совещательного голоса на парламентских выборах — это представители политических партий, участвующих в выборах. Проектом закона мы переводим этот институт на уровень окружных избирательных комиссий в том избирательном округе, где будут баллотироваться кандидаты от политической партии.

**— На специальном совещании у Президента Республики Беларусь в январе 2013 года вносилось предложение о возможности предоставления общественным объединениям права выдвигать кандидатов в депутаты местного Совета депутатов и Национального собрания Республики Беларусь, но поддержки эта инициатива не получила. Как Вы полагаете, чем объясняется указанная позиция и возможно ли в дальнейшей перспективе возвращение к рассмотрению данной инициативы?**

Сразу отмечу, что это была моя личная инициатива. На мой взгляд, для политически нейтральных граждан возможности выдвинуться кандидатами в депутаты в определенной мере сузились. Причиной этому является то, что наши граждане, как правило, не очень охотно ставят свою подпись в поддержку выдвижения кандидатов. Более того, зачастую данный процесс рассматривается как услуга, когда гражданин что-то требует за свою подпись.

Поэтому я считаю, что хорошие «нейтральные» люди, которые смогли бы составить самый достойный костяк депутатского корпуса и создать реальную конкуренцию на выборах, испытывают затруднения при выдвижении. Они находятся в неравных условиях по отношению к членам политических партий, которым предоставлены настолько широкие преференции, что процесс выдвижения их кандидатов зачастую превращается в фарс. Вы сами прекрасно понимаете, что не может съезд из двадцати партийных функционеров выдвигать кандидатов во все 110 избирательных округов, даже не имея на местах первичных структур. Это просто противоречит политической морали.

Мне кажется, что у партий преференции завышены, а у остальных кандидатов, которые являются политически нейтральными, а их большинство, возможности значительно занижены. А ведь у нас есть мощные общественные объединения, которые объединяют практически всех избирателей: я говорю о профессиональных союзах, о Белорусском союзе женщин, о ветеранских организациях.

Вторая форма выдвижения от трудовых коллективов кандидатов на парламентских выборах почти не работает, и на это тоже есть объективные причины, потому что у нас очень сложно провести собрание трудового коллектива. Собрать более 50% крупного трудового коллектива одновременно очень тяжело организационно, а мелкие организации не обладают полномочиями на выдвижение кандидатов. Бывают случаи, когда собрание фактически

состоялось, а к моменту голосования кворума не имеется. И это собрание, получается, можно назвать рекламной акцией, не более того, так как реальная смысловая нагрузка его проведения отсутствует.

Поэтому у меня было предложение — расширить возможности выдвижения в кандидаты для общественных объединений. Но мои доводы о том, как трудно собирать подписи, посчитали субъективными, основанными на частных случаях и сочли достаточным то количество способов выдвижения в кандидаты в депутаты, которые существуют в Беларуси в настоящее время.

Безусловно, я понимаю, какую головную боль, в том числе и для Министерства юстиции, принесла бы поддержка моей инициативы: нефиксированное членство во многих общественных объединениях, отсутствие членских билетов и так далее вызвали бы много затруднений.

Самые крупные объединения легко проконтролировать, ведь у них есть штатные работники, а в мелких, боюсь, может произойти то же, что происходит в наших мелких политических партиях. Но партий мало, правомерность их деятельности можно хоть как-то отследить. К тому же сложно будет менять законодательство для объединений, тем более что они не преследуют политических целей. Хотя сразу же могу сказать: мое предложение полностью вписывалось в рамки Конституции, потому что Конституция предусматривает возможность участия в выборах для всех общественных объединений, а мы обеспечили этим правом только политические партии.

На момент принятия Избирательного кодекса вся оппозиция говорила о его недемократичности по этому основанию. Сейчас представители власти и оппозиции сомкнули свои ряды и сошлись во мнении, что не надо расширять право выдвижения кандидатом в депутаты.

Поэтому это положение не прошло и дальнейшей перспективы, боюсь, не имеет. Все-таки будет делаться ставка на развитие, прежде всего, политической системы, а именно системы политических партий. Я думаю, что вряд ли мое предложение когда-либо будет рассмотрено. Оно же практически и в мире не применяется.

В России какое-то время был момент, когда общественные объединения могли зарегистрироваться как избирательные. Они должны были до начала выборов поставить политическую цель и внести ее в устав. Это право давно исчезло из российского законодательства. У остальных такого права нет и не было. Но я считаю, что ни от чего нельзя отказываться категорически, все может произойти.

**— Лидия Михайловна, Вы недавно отметили, что могут быть отменены выборы в сельские и поселковые Советы депутатов. Чем обусловлено такое решение?**

— Эта инициатива тоже не нашла поддержки, на ней поставлена точка. Хотя на первоначальном этапе обсуждения она получила одобрение. Данное предложение поступило в первую очередь со стороны тех лиц, которые организуют и проводят выборы. С такой инициативой, в частности, выступила администрация Минской области в лице председателя областного исполнительного комитета Б. В. Батуры. Мною как организатором выборов, а также рядом должностных лиц она была горячо поддержана. Связано это прежде всего с тем, что проведение выборов в сельские и поселковые Советы депутатов на данный момент не оправдано, поскольку эти органы играют в своем большинстве декоративную функцию, а всю работу на местах выполняют сельские исполнительные комитеты. Конкуренции в местные Советы сельского

уровня практически нет никакой, конкурс в целом по стране 1,1. Этот процесс вообще трудно назвать выборами.

С учетом того, что на селе в основном проживает пожилое население, которое, разумеется, уже не может и не хочет участвовать в выборах в качестве кандидатов в депутаты, набрать должное количество грамотных людей, если учесть, что эти люди должны входить как в избирательные комиссии, так и в Советы, очень проблематично. Кроме того, назревает проблема в таких населенных пунктах, которые юридически считаются сельскими, а на практике состоят из жителей-владельцев коттеджей, которые живут и работают в городе. Они, по сути дела, начинают активно навязывать сельчанам своих кандидатов, свой взгляд и свою борьбу за дефицитную землю. Я думаю, эта проблема будет с годами обостряться.

Мне кажется, что вопрос о целесообразности дальнейшего сохранения сельских и поселковых советов еще не раз будет подниматься. На данный момент, исходя из опросов, 60% сельского населения поддержало именно оставление старой системы местного самоуправления, хотя оно могло бы осуществляться и в иных формах: уличных комитетах, например, сельских сходах. Поживем — увидим. Пусть вопрос решается естественным путем. Я хочу, кстати, отметить, что главными оппонентами в этом споре выступали руководители палат Парламента, и именно они полностью изменили течение мысли по данному вопросу.

**— Вы как-то упоминали, что соседние государства избирательное законодательство корректируют после каждой избирательной кампании. Насколько, на Ваш взгляд, целесообразна такая динамичность избирательного законодательства?**

— Наши ближайшие соседи Россия и Украина уже несколько раз меняли избирательную систему: от мажоритарной перешли к частично пропорциональной, потом к полностью пропорциональной, сейчас опять возвращаются к смешанной системе. И это извечный вопрос единства и борьбы противоположностей, потому что, с одной стороны, пропорциональная система является более прогрессивной, она способствует развитию политических партий и позволяет учитывать мнение меньшинства, поскольку у их представителей при небольшом барьере явки избирателей есть возможность попасть в представительные органы.

С другой стороны, населением поддерживается персональная ответственность депутатов и применение системы мажоритарной. Украина и Россия не просто так вернулись к смешанной системе: Янукович в предвыборном выступлении обещал электорату переход на мажоритарную систему, митингующие на Болотной площади в России также требовали мажоритарную систему. Здесь тяжело совместить все мнения, поэтому достаточно часто меняется закон.

Что касается меня, то я очень консервативна, особенно в отношении этого закона, поскольку применять его на практике приходится не юристам, а обыкновенным рядовым гражданам. Поэтому его нормы должны быть понятны, стабильны и достаточно свободны. Те методические разъяснения, которые даем мы, создают очень простой и понятный для всего населения вариант того, как действовать в рамках той или иной правовой нормы. Наш закон, кстати, тоже меняется относительно часто, но понемногу, можно сказать, микроскопическими шагами.

**— Планируется ли в законопроекте изменение требований к предвыборной агитации и пропаганде, и если да, в чем они заключаются?**

— Я уже говорила про переход к запрету на бойкот выборов. В 2012 году мы собирали очень горькие плоды от этой демократичной нормы, когда кандидаты от оппозиционных партий использовали выделенное им бесплатное время на телевидении для пропаганды бойкота и срыва выборов. Указанное вообще противоречит и здравому смыслу, и целям, и задачам предвыборной агитации, и выборам вообще.

Кроме этого, мы надеемся, что предвыборная агитация станет в целом более интересной, хотя бы потому, что расширяются рамки избирательных фондов, особенно на парламентских выборах. На местных выборах, конечно, эти фонды будут создаваться реже. Люди в основном проводят предвыборную агитацию в тех избирательных округах, где они работают и живут, где и так их знают, потому не думаю, что там будут необходимы большие затраты.

Что касается парламентских и президентских выборов, я считаю, что нужно максимально легализовать те средства, которые дополнительно вкладываются в выборы: например, во время выборов в президенты, еще до создания фонда, кандидаты в президенты собирают подписи, и мы видим по оборудованию, по одинаковой одежде, в которую одеты члены инициативной группы, по рекламной продукции, которая уже имеется, что в эту процедуру вложены немалые средства. Это так называемый «черный нал», который уходит от всякого контроля. Поэтому я считаю, что источники финансирования выборов нужно делать максимально прозрачными. Хотя сразу же могу сказать, что первые наши опыты не показывают стремления к легализации расходов, потому что, наверное, большая часть оппозиции нигде не работает, им просто невозможно что-либо легализовать, ведь у них нет официальных источников дохода. Тем не менее я надеюсь, что вскоре у нас появится возможность спросить, за счет каких средств это все сделано.

**— Коснутся ли нововведения в Избирательный кодекс вопросов финансирования кампаний, оптимизации расходов на проведение избирательной кампании?**

— Люди с традиционными, я бы сказала коммунистическими, взглядами осудят наше предложение, касающееся абсолютного ухода от государственного финансирования предвыборной агитации и пропаганды. Мы предлагаем отказаться от выделения финансовых средств кандидатам. К тому же мы предлагаем более либеральную норму: если сейчас есть ограничение по количеству средств, которые кандидат может внести сам, а какие каждое юридическое и физическое лицо, то мы предложили оставить ограничения только для иных лиц. Сам же кандидат может за счет своих личных средств целиком и полностью сформировать свой избирательный фонд. В конце концов, это упростит и сделает более прозрачным образование этого фонда. Наше предложение направлено на то, чтобы сделать максимально прозрачными как выборы, и не только в день голосования, так и всю деятельность, связанную с их проведением.

**— Лидия Михайловна, не могли бы Вы немного подробнее рассказать о том, какие новеллы планируется ввести в порядок проведения выборов в местные Советы депутатов?**

Местных выборов это коснется в меньшей мере, в силу того что там давно применяется принцип относительного большинства, а также исключен барьер явки избирателей. Отказ от

финансирования, выделения средств кандидатам на предвыборную агитацию их также коснется, но, учитывая малое количество избирателей, на селе этими деньгами никто, в принципе, не пользовался, тем более они были очень небольшие — одна базовая величина.

Расширяются судебные возможности оспаривания различных моментов, которые возникают в ходе избирательной кампании. Ранее у нас нельзя было оспорить отмену регистрации кандидата за нарушение, а сейчас это будет повод для судебного разбирательства. Практически все, что связано с избирательной кампанией, можно оспорить в суде, кроме одного момента — итогов выборов, если только они не признаются соответствующей избирательной комиссией недействительными. Мы считаем, что в выборах всегда должна быть быстро и эффективно поставлена точка, ведь если это будет переведено в плоскость судебного разбирательства, то может продлиться десятилетиями. Гипотетически это возможно, но все равно эти разбирательства ни к чему не приведут, кроме траты средств.

Вводится еще одна очень важная новелла: ограничивается срок подачи обращений о нарушении избирательного законодательства после проведения выборов. Зачастую бывает, что разбирательства по этим вопросам длятся годами, когда избирательные комиссии уже подвели итоги выборов и не работают, а срок их полномочий истек. Поэтому планируется ввести десятидневный срок на подачу обращений.

Также предлагается ограничить круг лиц, имеющих право подавать заявления о повторном подсчете голосов, которые рассматриваются Центральной комиссией. Сейчас такие заявления подают все, даже наблюдатели. То есть в Центральную комиссию после выборов поступает порядка тысячи актов с требованием повторно пересчитать голоса. Физически это рассмотреть просто невозможно. Поэтому мы указываем, что данные заявления могут подаваться либо нижестоящими избирательными комиссиями, либо кандидатами. Наблюдение в настоящее время уже стало профессиональной деятельностью, наблюдатели работают за деньги, сами они отношений с избирательной комиссией не имеют, а затем эти акты передают своему координатору, который потом судится с Центральной комиссией. Однако представляется, что всякие взаимоотношения, касающиеся выборов, должны быть персональными, без посредников.

**— Лидия Михайловна, а сейчас, с Вашего позволения, личный вопрос. График Вашей работы уже долгое время является чрезвычайно напряженным — не каждый мужчина справится, не говоря уже о столь хрупкой женщине, как Вы. Не могли бы Вы немного рассказать о том, что и кто помогает Вам находить силы для продолжения работы, как Вы отдыхаете, чем увлекаетесь, что служит источником Вашего вдохновения?**

— На мой взгляд, не нужно совершать ничего такого, что будет противоречить твоим убеждениям и твоей совести. Ведь если ты уверен, что поступаешь правильно, несмотря на весь негатив, который на тебя обрушивается, ты все равно сохраняешь спокойствие и, следовательно, здоровье, и это помогает справиться.

***Интервью подготовила В. Олехнович***