



СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАДИИ ГОЛОСОВАНИЯ В СТРАНАХ СНГ

Светлана ФОМИНА,

ассистент кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

In the article have been disclosed general and particular features of legal regulation of the stage of voting in the CIS states and identified the main trends in the development of the electoral legislation in this sphere. There were defined the most substantial problems in organization and conducting of elections in the CIS states as well as the main ways to overcome them. The minuteness of the legal regulation of the voting stage in the CIS states as well as the conservatism in regulation of forms and methods of the active suffrage realization which are inherent in the electoral legislation of the countries in this region were also marked here. The author has pointed out that the characteristic feature of the electoral legislation of the CIS countries on the stage of voting is the recognition of only the personal voting with the minimum list of documents for the voter identification.

Key words: elections, right to vote, electoral process, stage of electoral process, voting.

Аннотация

Раскрываются общие и особенные черты в правовом регулировании стадии голосования в странах СНГ, обозначаются основные тенденции развития избирательного законодательства в этой сфере. Определяются наиболее существенные проблемы в организации и проведении голосования в странах СНГ, а также основные пути их преодоления. Отмечается детальность правового регулирования стадии голосования в странах СНГ, а также присущий избирательному законодательству стран указанного региона консерватизм при регламентации форм и способов реализации активного избирательного права. Указывается, что характерной чертой избирательного законодательства стран СНГ на стадии голосования является признание только личного голосования при минимальном перечне документов для идентификации избирателя.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательный процесс, стадии избирательного процесса, голосование.

Постановка проблемы. Процессы демократизации политической жизни, формирования правового государства и гражданского общества объединяют все страны СНГ в их стремлении к развитию и совершенствованию в русле восприятия общечеловеческих ценностей и международных правовых стандартов. Объединенные общим историческим прошлым и современными социально-экономическими и общественно-политическими проблемами, государства-члены СНГ имеют много общего в принципиальных подходах к построению демократических институтов, в том числе и к правовому регулированию избирательных правоотношений. Дальнейшее реформирование избирательного законодательства требует надлежащей доктринальной базы, учитывающей новейшие тенденции в правовом регулировании электоральных правоотношений, прежде всего среди государств, чьи правовые системы являются исторически близкими.

Актуальность темы исследования обусловлена потребностью в более глубоком сравнительно-правовом изучении отдельных стадий избирательного процесса стран СНГ, поскольку дальнейшая детализация

правового регулирования в этой сфере не позволяет ограничиваться общими рассуждениями или наиболее существенными чертами избирательного законодательства. При этом первоочередное значение имеет проблематика правового регулирования стадии голосования, поскольку именно эта стадия, являясь ключевой и кульминационной, концентрирует в себе существенные проявления, достижения и проблемы избирательного процесса, а в итоге – представительной демократии в целом

В современной юридической литературе имеется немало работ, посвященных анализу избирательного законодательства стран указанного региона, при этом достаточно вспомнить исследования С.А. Авакьяна, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, А.В. Иванченко, А.И. Ковлера, О.Е. Кутафина, О.В. Марцеляка, М.И. Ставнийчук, О.Ю. Тодыки, В.И. Фадеева и других. Однако сравнительно-правовые исследования до сих пор касались избирательного законодательства в целом или отдельных видов выборов, в то время как особенности правового регулирования отдельных стадий избирательного процесса, в том числе и стадии голосования, преимуще-

ственно оставались вне поля зрения исследователей или отмечались лишь в общем контексте.

Целью статьи является выявление общих и особенных черт в правовом регулировании стадии голосования в странах СНГ, установление основных тенденций развития избирательного законодательства в указанной сфере, а также определение наиболее существенных проблем в организации и проведении голосования в странах СНГ и путей их разрешения с учетом международно-правовых стандартов и позитивного зарубежного опыта.

Исследование исходит из философского материалистического восприятия избирательного процесса и основывается на диалектическом подходе к рассмотрению избирательных правоотношений. При этом достижение поставленной цели представляется возможным при комплексном использовании сравнительно-правового, формально-юридического и структурно-функционального методов исследования. Нормативную базу исследования составили конституции и избирательное законодательство стран СНГ.

Изложение основного материала. Общей чертой всех выборов, проводимых в странах СНГ, является то,



что они проводятся на основе единых принципов, закрепленных в соответствующих международно-правовых документах, прежде всего – в Конвенции о стандартах демократических выборов. Таковыми являются: всеобщность, равенство, непосредственность (прямота) и тайна голосования [1, с. 193]. На этих принципах базируется проведение выборов в целом и стадии голосования в частности.

Организация проведения стадии голосования в странах СНГ характеризуется сочетанием способов законодательного и подзаконного регулирования. При этом существенные особенности организации управления избирательным процессом обуславливают значительный вес актов высших избирательных органов. Следует отметить также существенную детализированность избирательного законодательства в отношении проведения голосования. В отдельных случаях это служит процессуальной гарантией от произвола и волюнтаризма со стороны участников избирательного процесса, однако, как отмечает Венецианская комиссия, способно создавать дополнительные формально-юридические преграды в реализации избирательного права.

Основу правового регулирования стадии голосования в исследуемых странах составляют конституции, принявшие в результате распада СССР достижения независимости бывшими союзными республиками. Отсутствие опыта правового регулирования и организации демократических, конкурентных, свободных и прозрачных выборов обусловило внесение в текст конституций норм, направленных на гарантирование периодических выборов, на которых волеизъявление граждан будет свободным и тайным, а органы публичной власти или политические партии не смогут противоправно влиять на политическую позицию избирателей. В результате в конституцию стран СНГ были внесены разделы или статьи, посвященные выборам как основному способу формирования высших органов власти. Типичным для конституций ряда стран указанного региона стало также закрепление принципа тайности голосования. Примером является содержание части первой статьи 81

Конституции Российской Федерации [2, с. 462], часть первой статьи 41 Конституции Казахстана [2, с. 284], часть первой статьи 61 Конституции Республики Молдова [2, с. 393].

Более детальная регламентация порядка проведения стадии голосования содержится в избирательных законах. Все большее распространение получает практика кодификации избирательного законодательства, примером такого рода могут служить Азербайджан, Армения, Беларусь и Молдова. Характерной чертой законодательства стран СНГ является размежевание избирательных законов по видам избираемых органов власти (о выборах президента, парламента, представительных органов местного самоуправления). Такой подход порождает существование двойных, а то и тройных стандартов организации проведения стадии голосования (начиная от времени голосования и заканчивая статусом лиц, имеющих право присутствовать на избирательном участке), что частично дезориентирует участников избирательного процесса (членов избирательных комиссий, избирателей, наблюдателей и так далее).

Значительную часть нормативно-правовой основы стадии голосования в странах СНГ занимают акты органов управления избирательным процессом (избирательных комиссий), которые кроме установления результатов голосования принимают акты, регламентирующие отдельные аспекты организации и проведения выборов. Средствами подзаконного правового регулирования может устанавливаться порядок выдачи избирательных бюллетеней, порядок голосования вне пределов избирательного участка, порядок ведения избирательной документации, порядок обжалования решений избирательных органов в день голосования и так далее.

Декларирование запрета дискриминации и обеспечения всеобщего, равного и прямого избирательного права нашло свое отражение в правовом статусе избирателей. Избирателем в соответствии с законодательством стран СНГ является каждый гражданин, достигший 18-летнего возраста, не признанный судом недееспособным и фактически внесенный в список избирателей.

Система органов, обеспечивающих организацию и проведение стадии голосования на выборах в странах СНГ, представляет собой многоступенчатую систему избирательных комиссий или комитетов с непрофессиональными, временными нижними звеньями. Члены участковых избирательных комиссий осуществляют свою деятельность на непрофессиональной основе по квоте представительства политических партий (субъектов избирательного процесса). Систему избирательных органов в этих странах возглавляет, как правило, центральная избирательная комиссия. Во всех странах региона эти органы имеют ряд родственных конвергентных признаков [3]. Преимущественно они формируются парламентско-президентским способом и несут ответственность за порядок организации голосования и единообразное применение закона.

Организация стадии голосования осуществляется в странах СНГ исключительно в выходной день – воскресенье. Голосование, как правило, начинается утром в 7–8 часов и заканчивается вечером в 20–22 часа. Таким образом, основная фаза проведения голосования приходится на светлое время суток. Если страна находится в нескольких часовых поясах, голосование осуществляется с привязкой к местному времени, таким образом, на разных избирательных участках процедура начинается и заканчивается неодновременно. Например, в Российской Федерации в соответствии с частью первой статьи 75 Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Российское законодательство также предусматривает возможность начала голосования на избирательном участке в более раннее время по решению высшего избирательного органа, если отдельные избиратели не в состоянии прийти на участок в определенное время в связи с особенностями рабочего распорядка по основному месту работы. При этом закон запрещает начинать голосование ранее чем за 2 часа до установленного в законе времени [4].

Основным и базовым способом голосования в странах СНГ остается



использование бумажных избирательных бюллетеней, изготавливаемых за счет средств государственного бюджета в порядке, установленном избирательным законом, в количестве, определенном в заказе высшего избирательного органа. Существенной политико-правовой проблемой стран указанного региона является изготовление избирательных бюллетеней, поскольку их излишнее количество угрожает возможностью использования фальсификаций результатов голосования. В связи с этим на стадии голосования может использоваться небольшое количество излишних бюллетеней (1–2%).

В целом процессуальная часть проведения стадии голосования в странах СНГ включает несколько этапов алгоритмических действий членов избирательных органов: открытие избирательного участка, обеспечение выдачи избирательных бюллетеней, обеспечение мер по организации голосования вне пределов избирательного участка, завершение голосования с дальнейшим закрытием избирательного участка. Особенности избирательного законодательства государств исследуемого региона обуславливают некоторую специфику этих стадий, на которых стоит остановиться подробнее.

К началу открытия избирательного участка помещение для голосования должно быть приведено в соответствие с нормами закона. Так, Избирательный кодекс Республики Беларусь в статье 104 определяет, что голосование на выборах членов Совета Республики должно проводиться в специально отведенных для этого помещениях, в которых оборудуются в достаточном количестве кабинки или комнаты для тайного голосования, а также определяются места выдачи бюллетеней. Ящики для голосования должны быть установлены таким образом, чтобы голосующие при подходе к ним обязательно проходили через кабинки или комнаты для тайного голосования [5]. При этом обращает на себя внимание тот факт, что количество таких кабинок и ящиков определяется подзаконными актами Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

В Российской Федерации голосование может проводиться исключительно в зале с кабинками для тайного голосования. Дополнительным требованием в соответствии со статьей 72 Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» является оснащение кабинок карандашами [4]. Подобные требования имеют место в частях 2–5 статьи 48 Избирательного кодекса Армении, в которых установлено, что кабина для голосования должна быть оборудована столом, освещаться, а также располагаться на расстоянии не менее 1 метра одна от другой [6].

Еще одним важным атрибутом стадии голосования в странах СНГ являются урны (ящики), в которые опускают заполненные избирательные бюллетени. Урны представляют собой специальное оборудование, размещаемое в помещении для голосования. Законодательство большинства стран исследуемого региона требует обеспечения целостности урн до начала подведения итогов голосования. В связи с этим статья 104 Избирательного Кодекса Республики Беларусь устанавливает, что перед началом голосования ящики для голосования проверяются и пломбируются или опечатываются председателем счетной комиссии в присутствии членов комиссии [5].

После открытия избирательного участка обязательной процедурой является идентификация избирателя. Характерной чертой стран СНГ является функционирование систем государственного реестра избирателей, хотя в отдельных странах на стадии голосования пользуются списками, составленными по данным органов местного самоуправления или органов государственной власти. Участие избирателя в голосовании осуществляется по предъявлении документа, удостоверяющего личность избирателя. Таким документом, как правило, является паспорт гражданина. Однако практика применения таких требований свидетельствует о существовании в отдельных странах формально-юридических проблем.

В соответствии со статьей 53 Избирательного кодекса Республики Молдова для получения избирательного бюллетеня избиратель может

предъявить не только паспорт гражданина Молдовы, но и другие документы: паспорт бывшего СССР образца 1974 г. с отметкой о гражданстве Молдовы, временное удостоверение личности с отметкой о гражданстве Республики Молдова, паспорт для выезда за рубеж [7].

В некоторых странах СНГ при ведении реестра избирателей практикуется использование карточки избирателя. Так, в соответствии со статьей 101 Избирательного кодекса Азербайджана, при проведении президентских выборов избирателю может выдаваться избирательная карточка, которая и служит дополнительным средством идентификации избирателя [8]. Более широкое распространение получили так называемые открепительные удостоверения, являющиеся документами строгой отчетности и используемые для голосования на избирательном участке не по собственному избирательному адресу. В связи со злоупотреблениями этим механизмом его использование во многих странах осуществляется с опаской и оговорками. В Украине открепительные удостоверения не используются с президентских выборов 2004 г.

Важным аспектом организации стадии голосования является обеспечение избирательных прав для граждан с физическими недостатками. В связи с применением принципа личного голосования организаторы избирательного процесса в Европе и Северной Америке принимают различные меры, направленные на решение этой проблемы. Так, в Польше в соответствии со статьей 40 Избирательного кодекса внедрены наклейки на избирательные бюллетени, изготовленные на шрифте Брайля. О необходимости такой наклейки на избирательном участке должно быть заранее сообщено устно, письменно, по факсу или в электронном виде самим избирателем или общественной организацией. Внедрение подобной практики в странах СНГ сдерживается, прежде всего, в силу экономических причин.

Некоторые бывшие союзные республики, а ныне – члены Европейского Союза, уже начали использовать голосование через Интернет. Например, в Эстонии электронное голосование как самостоятельный способ голосо-



ния на выборах используется с 2007 г. В странах СНГ это представляется делом ближайшего будущего. Так, в России Интернет-голосование уже сейчас широко обсуждается в качестве альтернативного способа голосования, а в отдельных регионах страны оно уже использовалось в рамках избирательного эксперимента. Однако на сегодняшний день этот способ голосования не стал полноценным альтернативным способом голосования ни при проведении федеральных выборов, ни при проведении выборов в отдельных субъектах федерации. В целом же развитие систем автоматизации избирательного процесса в России считается перспективным и находится в стадии активного развития, свидетельством чего является применение автоматизированной системы «Выборы» [9].

Редкостью для стран СНГ является использование электронных избирательных машин (систем). Такая практика имеет место, в частности, в Республике Казахстан. В этой стране используется понятие «электронный избирательный бюллетень». Он представляет собой текст и форму, утвержденные в установленном законом порядке и выведенные на монитор устройства для голосования. Избирательное законодательство детально регламентирует порядок использования этого оборудования и порядок подведения итогов голосования, которое осуществлялось в электронной форме [10].

Несколько слов стоит сказать и о процессуальных аспектах форм голосования, используемых в странах СНГ. Во многих странах СНГ применяется практика заочного голосования в случае, если отдельные избиратели не могут явиться в помещения для голосования по состоянию здоровья. На основании письменного заявления избирателя или уполномоченного им лица организовывается голосование по месту жительства или месту пребывания избирателя с соблюдением принципов тайности и свободы его волеизъявления.

Досрочное голосование не является достаточно распространенным явлением для стран исследуемого региона, однако тоже имеет место. Так, в Российской Федерации при проведении федеральных парламентских вы-

боров избирательная комиссия имеет право принять решение о проведении досрочного голосования на одном или нескольких избирательных участках. Досрочное голосование в России может осуществляться двумя способами: голосованием в рамках избирательного участка и голосованием не в помещении для голосования. В соответствии со статьей 76 Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такое голосование может быть начато не ранее чем за 15 дней до дня голосования. Такое решение может быть принято в отношении избирательного участка, находящегося в труднодоступном месте, на судне, которое в день голосования находится в плавании, и на полярных станциях. Дополнительной гарантией достоверности заполнения избирательного бюллетеня избирателем являются подписи двух членов избирательной комиссии с обратной стороны бюллетеня. Для проведения досрочного голосования способ остается тот же (бюллетени), однако для этой формы волеизъявления используются переносные урны для голосования [4; 11]. В целом досрочное голосование имеет ряд процессуальных недостатков, на которые обращают внимание исследователи, указывающие, что использование открепительных удостоверений является более безопасной формой доступа к процедуре голосования [12, с. 238].

Голосование по месту пребывания (проживания) избирателя является одной из наиболее распространенных форм доступа к голосованию в странах СНГ, хотя ее применение содержит потенциальную угрозу злоупотреблений, на что обращают внимание многие участники избирательного процесса. Так, в соответствии со статьей 55 Избирательного кодекса Республики Молдова это право может быть предоставлено не только в связи с состоянием здоровья, но также и в связи с другими уважительными причинами. По заявлению к избирателю направляются два члена избирательной комиссии с переносной избирательной урной, однако такое заявление может быть подано не позднее, чем за 15 часов до начала голосования. В таком же порядке осуществляется голосование

лиц, находящихся под стражей либо пребывающих в местах лишения свободы [7]. В соответствии со статьей 46 Избирательного кодекса Республики Армения лица, находящиеся на лечении в медицинских учреждениях, имеют право обратиться в медицинское учреждение с заявлением о голосовании по месту пребывания. Не позднее 4-х дней до дня голосования списки избирателей передаются в избирательную комиссию, которая в день голосования прибывает с бюллетенями и переносными урнами для избирательных бюллетеней в медицинское учреждение [6]. В свою очередь, часть первой статьи 41 Закона о выборах Казахстана устанавливает, что в случае, когда отдельные избиратели по состоянию здоровья, в связи с присмотром за больным членом семьи, а также в связи с пребыванием в отдаленных и труднодоступных районах, где не созданы избирательные участки, не могут прибыть для голосования, участковая избирательная комиссия по их письменной просьбе, которая может быть подана не позднее 12 часов по местному времени в день голосования, должна организовать голосование в месте пребывания этих избирателей [10].

Отдельное внимание в странах СНГ уделяется вопросу обеспечения безопасности при проведении стадии голосования. В частности, статья 55 Избирательного кодекса Молдовы запрещает входить в помещения для голосования с холодным или огнестрельным оружием. На избирательном участке должен нести службу сотрудник правоохранительного органа [7]. В Республике Казахстан, как и во многих других странах СНГ, обеспечение порядка в помещении для голосования в соответствии с частью третьей статьи 39 Закона о выборах возлагается на сотрудников органов внутренних дел, которые имеют право находиться в помещении для голосования лишь по приглашению председателя избирательной комиссии [10].

При проведении парламентских выборов в Украине 28 октября 2012 г. была использована практика Российской Федерации по применению видеонаблюдения, видеозаписи и трансляции изображения для наблюдения за организацией проведения голосования и подсчета голосов на обычных из-



бирательных участках в день голосования [13]. По этому поводу Е.О. Кудряшов указывает, что web-камеры на избирательных участках, передающие сигнал через Интернет, дополнительно обеспечивают превентивный контроль над обеспечением законности на стадии голосования [12, с. 232].

Обращает на себя внимание статья 51 Избирательного кодекса Республики Молдова, в которой содержится положение о возможности приостановления голосования в случае массовых беспорядков, стихийных бедствий или иных непредвиденных обстоятельств, делающих невозможным дальнейшее проведение процедуры голосования. В таких случаях председатель участкового избирательного бюро может приостановить голосование, но не более чем на 2 часа, для приведения помещения для голосования в соответствующий порядок либо перевода голосования в другое помещение. Предусмотрена также возможность перенесения голосования на срок не позднее двух недель в случае невозможности его возобновления в соответствующем законе порядке [7].

Выводы. Проведенное исследование дает основания для вывода о том, что при наличии общих признаков, характерных для избирательного законодательства демократических государств, избирательное законодательство стран СНГ имеет ряд особенностей, которые прослеживаются и на стадии голосования:

1. Детальность правового регулирования. Предметом правового регулирования на стадии голосования является широкий круг вопросов, в том числе требования к помещениям для голосования, действия членов избирательных комиссий, способы и формы голосования, процессуальные аспекты реализации статуса участников избирательного процесса.

2. Признание только личного голосования при минимальном перечне документов для идентификации избирателя.

3. Сужение времени голосования до 12–15 часов в течение одного календарного (выходного) дня.

4. Консерватизм в отношении способов голосования. Классическим способом голосования в странах СНГ остается голосование бюллетенями.

Интернет-голосование находится на стадии обсуждения и экспериментального, выборочного использования. Расширение средств доступа к процедуре голосования осуществляется в этих странах, как правило, за счет голосования по месту пребывания избирателя.

5. Значительное внимание к вопросам обеспечения законности и правопорядка при проведении голосования.

Список использованной литературы:

1. Мандрыка Е.В. Парламентские выборы государств Восточной Европы (на примере Болгарии, Венгрии, Польши, Словакии, Чехии) / Е.В. Мандрыка // Вісник СевНТУ. Серія : Політологія. – Вип. 123/2011. – С. 192–198.

2. Конституции государств-участников СНГ / Л.А. Окуньков, В.В. Оксмытний, М.Я. Булошников. – М.: Изд. гр. НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – 736 с.

3. Богашов О.А. Порівняльна конституційно-правова характеристика вищих виборчих органів України, Російської Федерації та Республіки Білорусь / О.А. Богашов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 2–3 (16–17). – С. 89–92.

4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // Российская газета. – 2005. – Федеральный выпуск № 37777.

5. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370–3 (с изм., внес. законом от 4 июля 2000 г. № 406–3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 64. – С. 2–181.

6. Electoral Code of the Republic of Armenia, February 17, 1999, NO-284 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2020&lang=eng>.

7. Codul Electoral. Nr. 1381 din. 21.11.1997 // Monitorul Oficial. – № 81. – Art. № 667. – 08.12.1997.

8. Election Code of the Republic of Azerbaijan 20 June 2003 № 490-IIQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.ifesaze.org/domains/ifes/assets/file/election_code_final_eng.pdf.

9. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 5. – 15 января.

10. О выборах в Республике Казахстан: конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. // Ведомости верховного совета Республики Казахстан. – 1995. – № 17–18. – Ст. 114; Ведомости парламента РК. – 1997. – № 12. – Ст. 192; 1998. – № 7–8. – Ст. 71; 1999. – № 10. – Ст. 340; № 15. – Ст. 593; 2004. – № 7. – Ст. 45.

11. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // Российская газета. – 2005. – № 6. – 16 января.

12. Кудряшов Е.О. Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.О. Кудряшов. – М., 2010. – 232 с.

13. Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5175–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 60. – Ст. 51.