

16. Коршунова, Т. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» : произв.-практ. изд. / Т. Ю. Коршунова. – М., 2002. – 156 с.
17. Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. – М : Юрид. лит., 2005. – 574 с.
18. Матузов, Н. И. Правовой статус личности: понятие и структура / Н. И. Матузов // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г.: Вопросы теории государства и права, государственного и административного права / В. М. Манохин [и др.]; под ред. М. И. Байтина. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2004. – С. 58–193.
19. Шеломенцев, В. Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02 / В. Н. Шеломенцев; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2006. – 55 с.
20. Догадов, В. М. Правовое положение профессиональных союзов СССР. Очерки профсоюзного права / В. М. Догадов. – М : Госиздат, 1928. – 31 с.
21. Васьков, В. К вопросу о правовом регулировании деятельности профсоюзов / В. Васьков // Человек и труд. – 2012. – № 3. – С. 13 – 17.

УДК 342.84

НАБЛЮДАТЕЛИ КАК СУБЪЕКТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ГЛАСНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

С.А. Цюга,

старший преподаватель учреждения образования «Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина»

Современное правовое демократическое государство нельзя представить без проведения периодических, свободных и справедливых выборов, являющихся наиболее действенным механизмом реализации воли народа в государственном управлении. Проведение демократических выборов невозможно без общественного контроля, обеспечивающего гласность избирательного процесса, что подчеркивает необходимость существования такого субъекта избирательного процесса как наблюдатель.

Присутствие наблюдателей на избирательных участках повышает уверенность граждан в справедливости выборов, способствует укреплению не только национального, но и международного доверия к избирательному процессу. Независимое наблюдение является средством подтверждения легальности и легитимности избранных политических деятелей. Участие в избирательном процессе наблюдателей, назначенных кандидатами, общественными объединениями является важной гарантией реализации их прав, важной составляющей их электро-ально-правового статуса. Наблюдатели оценивают все избирательные процедуры на предмет их соответствия национальному законодательству и международным стандартам. Они дают свою оценку относительно достоверности официаль-

ных итогов выборов, тем самым обеспечивают реализацию принципа гласности избирательного процесса.

А.Ю. Бузин отмечает, что «основная цель наблюдения – контроль за проведением свободного и тайного голосования, а также за правильным подсчетом поданных голосов. При качественном наблюдении фальсификации можно предотвратить или, по крайней мере, зафиксировать. Именно это и является основной целью наблюдения» [1, с. 236]. Действительно, фиксация нарушений и дальнейшая подача жалоб помогает установить общий характер выборов, определить степень их демократичности и насколько те или иные нарушения могли повлиять на их исход.

Таким образом, важность института наблюдения заключается в выявлении и устранении пробелов в законодательстве, разрешении правовых коллизий, определении направлений необходимых улучшений, выработке рекомендаций, что позволяет совершенствовать избирательное законодательство.

Следует отметить, что беспристрастное наблюдение должно основываться на законодательном закреплении положений о наблюдателях, а также методологии организации такой деятельности, в то время, как законодательство Республики Беларусь недостаточно полно описывает данный институт избирательного процесса.

Немногочисленная исследовательская деятельность, ограниченность тематического материала в научной и учебной юридической литературе позволяет говорить о необходимости проведения специального исследования института наблюдателей в Республике Беларусь, а также выработке предложений по совершенствованию их правового статуса, избирательного законодательства в целом.

Наблюдатели – это субъекты, которые при выявлении нарушения требований Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь имеют право направлять обращения в соответствующую или вышестоящую комиссию, или прокурору об устранении нарушений законодательства Республики Беларусь о выборах [2, с. 9].

Правом назначения наблюдателей обладают политические партии, другие общественные объединения, трудовые коллективы организаций или коллективы их структурных подразделений, кандидаты на выборные должности, а также группы избирателей.

Можно выделить следующие виды наблюдения за ходом выборов:

«1) международное (внешнее), т.е. осуществляющееся иностранными наблюдателями; 2) местное, т.е. осуществляющееся местными (внутренними) наблюдателями; 3) совместное, т.е. осуществляющееся и местными, и международными наблюдателями» [3, с. 227].

Кроме этого, Н.Н. Малишевский подразделяет внутреннее наблюдение на:

«- заинтересованное наблюдение, осуществляемое теми, кто направлен участниками выборов и заинтересован в том или ином исходе голосования;
- независимое наблюдение, осуществляемое общественными наблюдателями, т.е. людьми, которых интересует честность и демократичность выборов, в

т.ч. соответствие всех избирательных процедур действующему законодательству» [3, с. 228].

С.А. Глотов раскрывает понятие наблюдателя в широком смысле, куда, по его мнению, включаются:

«- лица, назначенные ответственными за проведение выборов на избирательных участках;

- партийные наблюдатели, представители кандидата, заинтересованные обеспечить честный ход выборов, не допустить ущемления интересов своих кандидатов и партий;

- беспристрастные независимые наблюдатели;

- средства массовой информации, играющие роль исследовательскую и освещающую» [4, с. 187].

В узком смысле понятие наблюдателя раскрывается и конкретизируется в нормативных актах Республики Беларусь. Однако Избирательный кодекс Республики Беларусь установил только список субъектов, которые могут наблюдать за проведением выборов. Порядок же получения статуса наблюдателя устанавливается постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, принимаемым непосредственно перед каждым выборами.

В статье 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь закреплено, что при проведении выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики имеют право присутствовать наблюдатели – депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, депутаты местных Советов депутатов, доверенные лица кандидатов в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, иностранные (международные) наблюдатели, а также представители средств массовой информации [5].

Таким образом, в Избирательном кодексе Республики Беларусь содержится перечень лиц, которые могут быть наблюдателями. А, к примеру, избирательное законодательство Российской Федерации содержит также и перечень лиц, которым запрещается участвовать в качестве наблюдателей. Так, ими не могут быть «назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса» [6]. В силу того, что наблюдение – это беспристрастный и независимый процесс, полагаем, что подобный перечень необходимо закрепить и в Избирательном кодексе Республики Беларусь.

В соответствии со статьей 155 Избирательного кодекса Республики Беларусь иностранным (международным) наблюдателем является лицо, представляющее иностранное государство или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики в соответствии с установленным порядком [5].

Важнейшая функция наблюдателей – обозревать ход голосования, выявлять, предупреждать и пресекать такие нарушения законодательства, которые могут допустить члены избирательных комиссий или граждане. Другими словами, наблюдатели выполняют контрольную функцию. «Несомненно, функционирование государства в современных условиях демократии требует общественного контроля, но контроль должен иметь свои установленные разумные пределы, обеспечивающие функционирование властных институтов. Контроль должен отвечать не только реальным потребностям общества, но и одновременно действительным возможностям государства» [7, с. 46].

Наблюдатели выполняют еще одну функцию – обеспечение независимого определения итогов голосования путем отслеживания подсчета голосов, результатов выборов. Они выступают независимым источником информации о подлинности официальных итогов выборов.

Нормы Избирательного кодекса Республики Беларусь достаточно полно регламентируют права и обязанности наблюдателей. В статье 13 предусмотрен довольно широкий перечень прав наблюдателей, определены их полномочия по проведению наблюдения на разных этапах избирательного процесса.

В 2015 году в Избирательный кодекс Республики Беларусь была введена норма, регламентирующая процедуру аккредитации для национальных наблюдателей, в соответствии с которой срок полномочий наблюдателя начинается со дня его аккредитации [5]. Ранее такая аккредитация требовалась только для иностранных (международных) наблюдателей.

Несмотря на имеющиеся полномочия наблюдателей, их явно недостаточно для того, чтобы предупредить и пресечь нарушения избирательного законодательства и воспрепятствовать возможным фальсификациям при проведении выборов.

В Республике Беларусь 11 сентября 2016 года состоялись выборы депутатов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. «От выдвижения до подсчёта голосов – все этапы избирательной кампании проходили под пристальным взором более 800 международных и 32 тысяч внутренних наблюдателей. Абсолютное большинство отзывов имеют благожелательный тон. Самая представительная миссия от СНГ отметила, что выборы были открытыми и свободными, прошли в соответствии с Конституцией. Также эксперты Содружества оценили усилия Беларуси по либерализации избирательного процесса. Схожую характеристику – свободные и легитимные – выборам дали и наблюдатели Шанхайской организации сотрудничества. Её эксперты в Беларуси работали впервые и представили, что называется, свежий взгляд на избирательную кампанию» [8]. Больше всего внутренних наблюдателей направили общественные объединения РОО «Белая Русь», Белорусский республиканский союз молодежи, Белорусский союз женщин, Федерация профсоюзов Беларуси, Белорусское общественное объединение ветеранов.

На выборах 11 сентября 2016 года автором проводилось наблюдение за избирательным процессом на участке для голосования № 19 в г. Бресте от РОО «Белая Русь». Здесь присутствовали также наблюдатели от трудовых коллекти-

вов, районного Совета ветеранов Ленинского района г. Бреста, партии «Справедливый мир», депутат местного Совета депутатов, доверенные лица кандидатов в депутаты. Избирательный участок посетили представители СМИ – «Белсат» и два международных наблюдателя от ОБСЕ (США, Швейцария). От граждан на данном участке не было аккредитовано ни одного наблюдателя.

Наблюдением установлено, что участок для голосования был оснащен стендами с соответствующей информацией о кандидатах, правовой литературой, регламентирующей права и обязанности участников избирательного процесса, кабинками и урной для голосования.

Деятельность комиссии и наблюдателей проходила в спокойной обстановке отдельно, без вмешательства в работу друг друга. При подсчете голосов избирателей, наблюдатели находились на достаточном расстоянии от членов комиссии, чтобы обозревать процедуру подсчета голосов и могли видеть содержащиеся в избирательных бюллетенях отметки избирателей. Вслух производился подсчет бюллетеней и оглашались результаты по каждому кандидату отдельно. Председатель подвел итоги работы избирательного участка путем сообщения сведений о количестве явившихся избирателей на выборы, о результатах досрочного голосования, о результатах голосования в день выборов и общий результат.

За период наблюдения не было зафиксировано нарушений избирательного законодательства, ни один наблюдатель не был удален за пределы избирательного участка или лишен аккредитации. Что касается аккредитации, то считаем необходимым внести изменения в статью 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь, дополнив ее закрытым перечнем случаев, когда наблюдатель может быть лишен аккредитации. Можно констатировать, что работа председателя и членов избирательной комиссии и вся процедура выборов прошла в полном соответствии с избирательным законодательством Республики Беларусь.

Если оценивать работу наблюдателей, то можно отметить формальное отношение некоторых из них к своим обязанностям (отсутствие на участке в период досрочного голосования; в день выборов некоторые находились лишь при подсчете голосов, а некоторые аккредитованные наблюдатели и вовсе не явились на избирательный участок). Так как время нахождения наблюдателей на избирательном участке законодательно не зафиксировано (это право, а не обязанность), полагаем, что необходимо обеспечить непрерывность наблюдения в целях обеспечения легальности и легитимности избирательного процесса. Для этого деятельность наблюдателей на участке должна быть скоординирована (к примеру, установить график наблюдения на весь период выборов, включая и дни досрочного голосования). Необходимо создание координационного центра наблюдения.

Автору не удалось изготовить копию протокола участковой комиссии о результатах голосования своими силами и средствами (в соответствии со статьей 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь). Полагаем, что реализация данного права наблюдателя может быть воплощена путем проведения фотосъемки, так как это является в настоящий момент доступным средством фикса-

ции информации. Альтернативой может быть получение заверенных копий протоколов по требованию наблюдателей (данное право наблюдателя, в таком случае, необходимо будет включить в вышеуказанную статью).

Следует отметить, что наблюдатели не уполномочены следить за всеми этапами избирательного процесса (например, ознакомление со списками избирателей и верификацией подписей, контроль за сведением результатов всех избирательных участков).

Так как избиратели интересовались присутствием наблюдателей на участке, считаем необходимым установить ношение наблюдателями нагрудных знаков (бейджей) с обозначением своего статуса (Ф.И.О., наименование организации которая направила наблюдателя) или же иметь удостоверение наблюдателя.

Главное средство наблюдателя борьбы с нарушением закона – это гласность, достоверное доведение информации о результатах голосования. В связи с этим, считаем, что наблюдателям необходимо составлять отчет о своей деятельности на конкретном избирательном участке, направлять его в координационный центр наблюдения, а также размещать его на официальном сайте Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов. Интернет-информацией пользуются миллионы, в то время как судебные решения о нарушениях норм избирательного законодательства читают единицы.

Деятельность внутренних наблюдателей позволяет совершенствовать национальное избирательное законодательство и избирательные технологии, а присутствие на выборах международных наблюдателей дает возможность сопоставить нормы избирательного права Республики Беларусь с международными избирательными стандартами.

Республика Беларусь ратифицировала международные акты (Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, Декларация принципов международного наблюдения за выборами), тем самым подчеркнув, что международное и национальное наблюдение за выборами находится в неразрывной системной связи и преследует одинаковые цели: предупреждение и пресечение нарушения избирательного законодательства.

Государства-участники СНГ придерживаются единых принципов наблюдения за ходом выборов. К ним относятся: уважение национального суверенитета, открытости, универсальности, взаимности, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи, законности, безопасности, однако, они пока не нашли отражения в Избирательном кодексе Республики Беларусь. Полагаем, что единообразный подход к определению принципов наблюдения, правового статуса наблюдателей, будет способствовать совершенствованию внутреннего законодательства, его соответствию международным избирательным стандартам, а также накоплению и передаче международного опыта наблюдения на выборах.

В Республике Беларусь требуется проведение реформирования избирательного законодательства путем заимствования передового опыта международных избирательных кампаний. Например, опыт Российской Федерации по реали-

зации программы по массовой установке камер видеонаблюдения на избирательных участках, которые производят запись в непрерывном режиме, а также трансляцию на специализированный интернет-портал.

В.А. Холопов полагает, что «перспективы использования Интернет-ресурсов огромны. В том числе возможно и интернет-голосование на выборах и референдумах. Ряд стран, таких как Великобритания, США, Эстония, уже применяют технологию интернет-голосования на выборах различных уровней. Финляндия проводит эксперименты по использованию мобильной связи для голосования» [9, с. 65].

«В Российской Федерации на данный момент использование электронных средств подсчета голосов или комплексов обработки избирательных бюллетеней происходит в тестовом режиме. Самой распространенной системой проведения электронного подсчета голосов является Государственная автоматизированная система «Выборы», – отмечают Г.У. Садекова и Е.А. Токарева [10, с. 28].

Проанализировав нормы национального законодательства, опыт зарубежных стран в избирательном процессе, осуществив практическую деятельность в качестве наблюдателя, можно сделать вывод, что нормы о наблюдателях в избирательном процессе Республики Беларусь требуют конкретизации и дополнений.

Таким образом, в целях совершенствования института наблюдения в Республике Беларусь можно внести следующие предложения:

1. Принять Закон Республики Беларусь «О наблюдателях в избирательном процессе в Республике Беларусь» где отразить понятие, цели, задачи, функции института наблюдателей; принципы и виды наблюдения; закрепить перечень лиц, которые могут быть наблюдателями в Республике Беларусь, а также перечень тех, кто не может осуществлять наблюдение; определить права наблюдателей, а также установить их ответственность.

2. Расширить круг прав наблюдателей, дополнив их в статье 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь. В частности, предоставить им следующие права:

- вести фото- и видеосъемку,
- знакомится со списками избирателей;
- наблюдать за подсчетом голосов избирателей на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетене отметок избирателей,
- наблюдать за составлением комиссией протокола о результатах голосования и иных документов,
- получать заверенные копии указанных протоколов,
- направлять отчет в координационный центр наблюдения со своими замечаниями и предложениями,
- распространять полученную информацию в ходе голосования в СМИ и сети интернет,
- носить нагрудный знак (бейдж) с обозначением своего статуса.

3. На примере законодательства Российской Федерации закрепить перечень лиц, которым запрещается участвовать в качестве наблюдателей. Так, ими не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие

должностные лица государства, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса. Соответствующую норму предлагается включить в статью 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

4. Дополнить статью 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь, закрытым перечнем случаев, когда наблюдатель может быть лишен аккредитации.

5. Рассмотреть возможность создания координационного центра наблюдения, организующего работу наблюдателей, обрабатывающего их отчеты о ходе голосования и размещающего необходимую информацию на официальном сайте Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

6. Провести реформирование избирательного законодательства и избирательных процедур путем заимствования передового опыта международных избирательных кампаний. Например, опыт Российской Федерации по реализации программы по массовой установке камер видеонаблюдения на избирательных участках, которые производят запись в непрерывном режиме, а также трансляцию на специализированный интернет-портал. Рассмотреть возможность внедрения системы электронного подсчета голосов (система «Выборы»).

Восприятие законодателем сделанных в статье предложений позволит восполнить существующие пробелы в избирательном законодательстве Республики Беларусь, что будет способствовать дальнейшему развитию института наблюдателей как гаранта обеспечения справедливого избирательного процесса в соответствии с общепринятыми международными стандартами.

Список использованных источников:

1. Бузин, А. Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними / А. Ю. Бузин. – М. : Центр «Панорама», 2007. – 271 с.

2. Обжалование нарушений избирательных прав : Научно-правовое и практическое пособие (Беседы о законе : избирательные права граждан) / С. А. Альфер [и др.]. Вып. 13. – Минск : 2010. – 52 с.

3. Малишевский, Н. Н. Технология и организация выборов / Н. Н. Малишевский. – Минск : Харвест, 2003. – 256 с.

4. Избирательное право и избирательный процесс : Учебное пособие / С. А. Глозов [и др.]. – М. : Международный юридический институт, 2013. – 320 с.

5. Избирательный кодекс Республики Беларусь : текст Кодекса по состоянию на 4 июня 2015 г. № 268-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 06.06.2015, 2/2266.

6. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/. – Дата доступа : 29.09.2016.

7. Борисов, И Кому нужны наблюдатели на выборах / И. Борисов // Журнал о выборах. – 2012. – № 4. – с 43–47.

8. ЦИК уполномочен заявить... [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ont.by/news/our_news/cik-upolnomochen-zayavit. – Дата доступа : 29.09.2016.

9. Холопов, В. А. Модернизация механизмов реализации институтов непосредственной демократии : анализ зарубежного и российского опыта проведения электронного голосования / В. А. Холопов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – с. 64–67.

10. Садекова, Г. У. Перспективы развития «электронного голосования»: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права / Г. У. Садекова, Е. А. Токарева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 4. – с. 28–32.

УДК 349.64(476)(075.8)

ПРАВО ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

А.В. Чернов,

заведующий кафедрой права Белорусской государственной сельскохозяйственной академии, кандидат юридических наук, доцент

Право на благоприятную окружающую среду закреплено в статье 46 Конституции Республики Беларусь и статье 12 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», а так же в других нормативных правовых актах. Так в Конституции Республики Беларусь определено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причинённого нарушением этого права [2].

Право на благоприятную окружающую среду, закреплённое в Конституции Республики Беларусь и в других нормативных правовых актах представляют собой правовые предписания, которые определяют содержание экологической политики в Республике Беларусь.

Право на благоприятную окружающую среду – одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающих основы его жизнедеятельности, связанное с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни [3, с.143].

Право граждан на благоприятную окружающую среду обеспечивается следующими мероприятиями: планированием и нормированием качества окружающей среды, мерами по предотвращению вредного воздействия на окружающую среду и её оздоровлению, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий;

– возмещением в установленном порядке вреда, причинённого жизни, здоровью, имуществу граждан в результате вредного воздействия на окружающую среду;

– представлением полной, достоверной и своевременной экологической информации в порядке, установленном законодательством;