



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Республика Беларусь – Парламентские выборы, 11 сентября 2016

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ВЫВОДЫ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Парламентские выборы 11 сентября были эффективно организованы, однако, несмотря на некоторые первые шаги властей, ряд давних системных недостатков остаётся не устранённым. Правовая система ограничивает политические права и основные свободы и была интерпретирована в целом ограничительно. Наблюдалось увеличение общего числа кандидатов, в том числе от оппозиции, но кампания проходила незаметно. Освещение кампании в СМИ не позволило избирателям сделать информированный выбор. Вслед за своевременным приглашением власти выказали доброжелательное отношение к международным наблюдателям. Состав избирательных комиссий не был плюралистическим, что подорвало уверенность в их независимости. Процедуры досрочного голосования, подсчёта и сведения результатов характеризовались большим числом процессуальных нарушений и отсутствием прозрачности.

Конституционная и правовая системы не гарантируют проведение выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами. В феврале 2016 г. была создана межведомственная экспертная рабочая группа по изучению предыдущих рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ, что явилось свидетельством желания властей начать реформирование избирательной системы. На основании её предложений Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) издала шесть постановлений, касающихся технических аспектов процесса, включая публикацию информации о заседаниях избирательных комиссий, решений по избирательным спорам, результатов выборов по каждому округу, а также расширение прав наблюдателей. Несмотря на это, ряд данных ранее ключевых рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы остаётся нереализованным, что подчёркивает необходимость полноценного реформирования избирательной системы в рамках более широкого процесса демократизации в сотрудничестве с международными партнёрами.

Четырёхуровневая система органов по проведению выборов, возглавляемая ЦИК, обеспечила техническую подготовку и приняла необходимые решения в установленные сроки. Однако лишь незначительное число лиц, выдвинутых оппозиционными организациями, вошло в состав избирательных комиссий. Кроме того, представители местных исполнительных органов власти доминировали на руководящих позициях разных уровней органов по проведению выборов. Эти факторы снизили уверенность общественности в беспристрастности и независимости органов по проведению выборов.

По данным ЦИК, было зарегистрировано 6.990.696 избирателей. Списки избирателей корректируются участковыми избирательными комиссиями (УИК) на основании данных, предоставленных местными властями. Отсутствие централизованного списка избирателей исключает возможность эффективного контроля для предотвращения многократной регистрации избирателей, а также, наряду с излишне разрешительной системой регистрации избирателей в день голосования, привело к отсутствию достаточных гарантий предотвращения многократного голосования.

Из 630 лиц, выдвинутых кандидатами, 484 в итоге приняли участие в выборах, в том числе значительное количество от оппозиции. Ни один из кандидатов не был избран без конкурентной борьбы. Несмотря на общее увеличение количества кандидатов, правовые нормы регистрации кандидатов могли применяться избирательно. Девяносто три потенциальных кандидата не были зарегистрированы в основном по причине допущенных неточностей в декларации об имуществе и доходах, недостаточного количества собранных действительных подписей и предоставления неполного пакета необходимых документов. Этот подход был излишне ограничительным, он установил непропорциональные и необоснованные барьеры для регистрации кандидатов, что не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам и добросовестным практикам.

Ограничения основных свобод собраний, слова и ассоциаций сужают общественное пространство и в результате негативно повлияли на атмосферу, в которой были проведены выборы. В то время как многие кандидаты предпочли не участвовать активно в предвыборной агитации, что усилило глубокую апатию избирателей, в целом кандидаты имели возможность свободно проводить предвыборную агитацию в рамках законодательства. Положительным моментом стало то, что рекомендация ЦИК о более разрешительном подходе к определению общественных мест для проведения агитации была принята многими местными властями. Однако неравный доступ к государственным и общественным предприятиям и ресурсам способствовал ещё большему перекосу игрового поля для кандидатов. Несколько кандидатов заявили, что отмена прямого государственного финансирования агитации в 2013 г. ограничила их возможности работы с избирателями. Всё вместе это уменьшило выбор, доступный избирателям, и их способность сделать информированный выбор.

Деятельность СМИ строго регулируется. Существование уголовной ответственности за дискредитацию, клевету и оскорбление, а также запрет на призывы к бойкоту выборов, распространяющиеся в том числе и на Интернет ресурсы, не соответствуют международным стандартам и подрывают основы свободы слова. Во время избирательной кампании новостные программы государственных телеканалов в основном освещали деятельность Президента и других официальных лиц, а также политические заявления председателя ЦИК. Освещение агитационных мероприятий кандидатов практически отсутствовало и в целом ограничивалось показом коротких заранее записанных выступлений. В целом, освещение кампании в СМИ сузило возможность избирателей получить объективную информацию о кандидатах.

Впервые у кандидатов была возможность опротестовать вынесенные им предупреждения в суде, однако процесс разрешения споров в том виде, в котором он существует сегодня, не является достаточно прозрачным, а также не является эффективным средством правовой защиты в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами. Более 767 жалоб и обращений было подано в избирательные комиссии, местные органы власти и суды; большинство из них касалось деятельности избирательных комиссий, проведения предвыборной агитации, деятельности наблюдателей и досрочного голосования. Большинство жалоб не было рассмотрено на открытых заседаниях, и очень малое количество решений было опубликовано, что не соответствует требованиям закона.

Женщины широко представлены в органах по проведению выборов, но гораздо меньше в политической жизни. Специальных мер по увеличению участия женщин не проводится, женщины составили 25% от общего числа кандидатов на этих выборах.

В результате инклюзивного процесса более 827 международных и 32.105 местных наблюдателей получили аккредитацию. Большинство аккредитованных местных наблюдателей являлись представителями субсидируемых государством общественных объединений, которые

также были активно вовлечены в процесс предвыборной агитации за проправительственных кандидатов. Согласно недавним резолюциям ЦИК, наблюдатели получили право получать информацию о списках избирателей, располагаться ближе к столу, где проводится подсчет голосов, и наблюдать за процедурой передачи протоколов УИК. Однако существуют чрезмерные законодательные ограничения на участие местных и международных наблюдателей, и применяется излишне ограничительное толкование их прав органами по проведению выборов. Наблюдателям не было разрешено наблюдать за всей деятельностью избирательных комиссий, просматривать списки избирателей или получать заверенные копии протоколов УИК и ОИК.

День голосования в целом прошёл организованно, и голосование в общем было оценено положительно. Однако в процессе голосования, подсчёта и сведения результатов были замечены значительные процедурные неточности, недостатки и нарушения. Большому количеству наблюдателей не было разрешено проверить списки избирателей, однако когда такая возможность была предоставлена, было обнаружено значительное число подписей, которые выглядели одинаковыми. Процесс подсчёта получил негативную оценку наблюдателей на существенном количестве наблюдаемых участков. Несмотря на резолюцию ЦИК о расширении доступа наблюдателей, данное положение применялось не на всех участках для голосования. Процесс сведения результатов получил негативную оценку в основном из-за процедурных нарушений и недостаточной прозрачности.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Общая информация

Выборы 11 сентября в 110-местную Палату представителей, нижнюю палату парламента, были назначены Президентом 6 июня. Пятьдесят шесть из 64 членов верхней палаты, Совета Республики, избираются законодательными советами на региональном уровне и в г. Минске в период с 25 августа по 13 сентября¹.

Политическая система характеризуется концентрацией власти принятия решений в руках президента, который делит законодательную власть с парламентом, ограничивая таким образом соблюдение принципа разделения властей². Заканчивающий срок полномочий законодательный орган не включал ни одного члена оппозиции, и только 5 его членов являлись представителями политических партий; все остальные были выдвинуты трудовыми коллективами и инициативными группами избирателей³. 28 членов парламента снова участвуют в выборах.

Роль политических партий слаба. В стране существует 15 зарегистрированных политических партий, а также партии и объединения, которые функционируют без официальной регистрации. Несмотря на большое количество поданных заявок, с 2000 г. не было

¹ Президент назначает оставшихся 8 членов.

² Президент имеет право издавать юридически обязательные декреты, инициировать законы, налагать вето на законопроекты или их некоторые положения, а также отзывать законы, принятые парламентом. Парламент уходящего созыва инициировал только 3 из 417 принятых законов. В 2016 г. 26 законов были инициированы правительством, 6 – президентом и ни одного – парламентом.

³ Трое представляли Коммунистическую партию Беларуси (КПБ), один – Республиканскую партию труда и справедливости (РПТС) и один – Аграрную партию. 67 членов парламента являлись членами общественного объединения «Белая Русь».

зарегистрировано ни одной новой партии, что ставит под сомнение соблюдение параграфа 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.⁴.

Избирательная система и законодательная база

Палата представителей избирается на четырёхлетний срок по мажоритарной системе в один тур в 110 одномандатных избирательных округах. Для избрания кандидату необходимо набрать большинство голосов. Существует 50-процентный порог явки избирателей на уровне избирательного округа для признания выборов состоявшимися, при необходимости повторные выборы должны быть проведены в течение трёх месяцев.

Основная законодательная база, регулирующая парламентские выборы, состоит из Конституции 1994 г. и Избирательного кодекса 2000 г.⁵. В соответствии с поправками, внесёнными в 2013 г., мажоритарная система абсолютного большинства была заменена мажоритарной системой относительного большинства, отменён второй тур, кандидаты могут быть выдвинуты только в одном избирательном округе. В феврале 2016 г. была создана межведомственная экспертная рабочая группа по изучению предыдущих рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по улучшению избирательного процесса, что свидетельствует о желании начать реформирование избирательной системы⁶. Она внесла на рассмотрение ЦИК семь рекомендаций, касающихся технических аспектов. ЦИК приняла шесть постановлений, в которых учитывались некоторые из этих рекомендаций, включая публикацию в сети Интернет информации о заседаниях избирательных комиссий и решений по избирательным спорам, результатов выборов на уровне районов, городов, городских районов, а также расширение прав наблюдателей⁷.

Конституционная и законодательная база не предоставляет адекватных гарантий для проведения выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами⁸. Эти поправки не коснулись давних ключевых рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, что подчёркивает необходимость всесторонней избирательной реформы в рамках широкого процесса демократизации. Основные замечания включают несбалансированность состава избирательных комиссий, находящихся под сильным влиянием со стороны исполнительной власти, и недостаточную прозрачность процесса; необоснованные ограничения прав кандидатов; отсутствие процессуальных гарантий при голосовании, подсчёте голосов и сведении результатов, а также неясное регулирование жалоб и заявлений. Более того, существует тенденция к чрезмерно

⁴ Параграф 7.6 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.](#) говорит о «праве отдельного лица и группы лиц свободно создавать их собственные политические партии или другие политические организации и обеспечивать эти политические партии и организации необходимыми правовыми гарантиями, чтобы дать им возможность соперничать друг с другом в условиях равенства перед законом и властями.» См. также статью 27 Замечания Общего порядка Комитета по правам человека ООН №25 к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП).

⁵ Законодательная база также включает Законы о СМИ, массовых мероприятиях, политических партиях, обращениях граждан, Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс, а также постановления ЦИК.

⁶ Межведомственная экспертная рабочая группа была создана постановлением ЦИК и состоит из 1 члена ЦИК, депутатов Национального собрания, представителей секретариатов Палаты представителей и Совета Республики, Министерства юстиции, Министерства иностранных дел, Министерства информации и Национального центра законодательства и правовых исследований.

⁷ Резолюции ЦИК 9, 10 от 17 мая 2016 г. и 18, 20, 21, 22 от 8 июня 2016 г.

⁸ См. все предыдущие [отчёты БДИПЧ/ОБСЕ по Беларуси](#) и [Совместное мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии](#) по изменениям в Избирательный кодекс Республики Беларусь.

формалистической интерпретации законодательства, когда всё, что не однозначно разрешено, запрещено.

Законодательная база содержит чрезмерные ограничения основных свобод ассоциаций, слова и собраний. Ограничения включают широкие дискреционные полномочия для отказа в регистрации или отмены регистрации политических партий и общественных объединений; криминализацию деятельности незарегистрированных правозащитных организаций; уголовную и административную ответственность за дискредитацию, клевету и оскорбление, а также призывы или действия, направленные на срыв, отмену или перенос выборов; громоздкую процедуру проведения публичных мероприятий; и непропорциональные санкции за проведение несанкционированных митингов⁹.

Избирательные комиссии

Выборы осуществляются четырёхуровневой системой избирательных комиссий, состоящей из ЦИК, 6 областных и Минской городской территориальных избирательных комиссий (ТИК), 110 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 5.971 участковых избирательных комиссий (УИК). Впервые ТИК будут контролировать деятельность ОИК и УИК и рассматривать обжалования их решений. Техническая подготовка к выборам была организована эффективно и в соответствии с установленными законом сроками. Были проведены тренинги для членов ОИК и УИК, а также различные мероприятия по обучению избирателей. Женщины были хорошо представлены в избирательных комиссиях, и составляли 71% членов УИК, 57% членов ОИК и 39% членов ТИК. Четыре из 12 членов ЦИК - женщины, включая председателя.

ЦИК состоит из 12 членов и является постоянно действующим органом, избираемым на пятилетний срок, комиссии других уровней - это временные органы, назначаемые на каждые конкретные выборы. Шесть из 12 членов ЦИК назначаются президентом, и ещё шесть – Советом Республики, что ставит под сомнение автономию органов по проведению выборов¹⁰. С момента назначения выборов ЦИК приняла 18 постановлений, которые были опубликованы на её вебсайте. Она провела 4 заседания, открытых для наблюдателей и представителей СМИ. В целом решения принимались единогласно и без существенных обсуждений. Основная работа проводилась сотрудниками ЦИК и двумя её членами, в то время как остальные члены не были включены в работу на постоянной основе. Председатель ЦИК сделала несколько предвзятых публичных заявлений, что подорвало представление о беспристрастности избирательной администрации¹¹.

Кандидаты в члены ТИК, ОИК и УИК выдвигаются политическими партиями, общественными объединениями и группами избирателей, состоящими из не менее 10 человек. По законодательству число государственных служащих не должно превышать одну треть состава избирательной комиссии, по меньшей мере одна треть должна быть выдвинута политическими

⁹ См. Доклад специального докладчика по правам человека в Беларуси от 21 августа 2016 г., отчёты рабочей группы Совета ООН по правам человека в Универсальном Периодическом Обзоре по Беларуси [2015 A/HRC/30/3](#) и [2010 A/HRC/15/16](#) и [Совместное мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии о Законе о массовых мероприятиях](#).

¹⁰ См. [Совместное мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии 2006](#) г. по избирательному законодательству Республики Беларусь.

¹¹ Например, Председатель ЦИК в её [интервью каналу СТБ](#) 18 августа 2016 г. заявила: «Ведь наши политические партии ищут силы, особенно оппозиционные. И они принимают всех. Они особенно не заботятся о том, насколько данный человек уважаем. Главное – это штыки. И вот в числе этих штыков попадают действительно люди чудаковатые, неординарные. Не всегда адекватные». [Агентство Интерфакс](#) 15 августа 2016 г. также процитировало председателя ЦИК: «Оппозиция готовится к проигрышу, а для этого нужно опорочить систему».

партиями и общественными объединениями, и каждый выдвигающий субъект может иметь только одного члена в избирательной комиссии. Несмотря на то, что формула для состава избирательной комиссии предоставляет возможность политическим партиям и другим выдвигать членов, она не гарантирует их назначение и, следовательно, плюралистического состава комиссий¹². Более того, в качестве критерия членства в избирательной комиссии ЦИК ввёл понятие «профессиональных и политических качеств». Это понятие стало предметом разнородного толкования местными органами власти, которые заявляют о выборе, сделанном на основании заслуг, а не для достижения широкого политического представительства¹³. Только незначительная часть лиц, выдвинутых оппозиционными организациями, стали членами избирательных комиссий¹⁴.

ОИК не проводят регулярные открытые заседания, и их работа в большей мере строилась при участии местных органов власти. Почти все ОИК располагаются в помещениях местных органов власти. Руководители или сотрудники местных органов власти часто являлись членами ОИК, в том числе занимали руководящие позиции¹⁵. В нескольких случаях тренинги для членов ОИК и УИК были проведены при участии высших должностных лиц местных органов исполнительной власти, которые сами являлись членами ОИК¹⁶. Эти практики вызывают обеспокоенность по поводу независимости избирательной администрации от исполнительной власти¹⁷. Большинство политических партий проинформировали Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) БДИПЧ/ОБСЕ о том, что они не видели смысла в выдвижении кандидатов с правом совещательного голоса в члены ОИК, как это предусмотрено законом¹⁸.

Регистрация избирателей

Граждане, достигшие 18 лет ко дню или в день голосования, имеют право голосовать на участке по месту жительства. Лица, признанные судом недееспособными, и лица, находящиеся в заключении и осуждённые в уголовном порядке, содержащиеся под стражей милиции и в предварительном заключении, не имеют права голоса независимо от степени тяжести преступления и срока наказания, ставя под сомнение соблюдение принципа пропорциональности¹⁹. 23 августа резолюция ЦИК частично урегулировала этот вопрос, предоставив избирательное право гражданам, осуждённым к аресту на срок до 3 месяцев.

¹² [Совместное мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии](#) определил это как «основной недостаток законодательства».

¹³ См. [Совместное мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии](#) по изменениям в Избирательный кодекс Республики.

¹⁴ Представители оппозиционных партий составили менее 0,1% всех членов УИК. Членами УИК стали 53 из 514 выдвинутых от 4 оппозиционных партий: Белорусский Народный Фронт, Партия левых «Справедливый мир», Белорусская социал-демократическая партия «Громада» и Объединённая Гражданская Партия; 3.356 из 3.463 выдвинутых от оставшихся 5 политических партий и 24.082 из 25.546 выдвинутых от 5 субсидируемых государством общественных объединений.

¹⁵ В 92 из 110 ОИК по меньшей мере одна из трёх руководящих позиций (глава, заместитель главы, секретарь) занята представителем местного органа власти.

¹⁶ Например, в Минске и Гомеле. В одном случае (ОИК 91, 92 и 93) тренинг для членов УИК был проведён высшим должностным лицом администрации Заводского района г. Минска, который не являлся членом ОИК.

¹⁷ По закону, местные органы исполнительной власти назначаются и подчиняются президенту.

¹⁸ БНФ выдвинул 8, а РПТС – 5 членов. ОГП, БСДП «Громада», КПБ и Партия левых «Справедливый мир» не выдвинули ни одного члена.

¹⁹ Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. закрепляет, что все государства – члены «гарантируют всеобщее и равное право голоса всем взрослым гражданам», а статья 24 говорит о том, что ограничения прав и свобод должны быть «строго пропорциональны целям закона». См. также Статью 14 Замечания Общего порядка Комитета по правам человека ООН №25 к МПГПП и раздел I.1.1.d.iii Кодекса добросовестных избирательных практик Венецианской комиссии Совета Европы (Кодекс добросовестных практик).

В стране не существует единого списка избирателей, что исключает возможность эффективного контроля над многократной регистрацией избирателей. Списки избирателей составляются по каждому избирательному участку местными органами власти и уточняются УИК. С 26 августа на участках для голосования списки были доступны избирателям для проверки личных данных и внесения в них изменений. Избиратели могут быть включены в списки как до, так и в день голосования при предъявлении документа, удостоверяющего личность, без решения суда, что не предотвращает возможности многократной регистрации избирателей и многократного голосования²⁰. Списки избирателей не были доступны наблюдателям и другим участникам избирательного процесса для ознакомления в целях защиты информации. На 26 августа общее количество зарегистрированных избирателей составило 6.990.696, включая 4.403 – за пределами страны.

Регистрация кандидатов

Граждане, достигшие 21 года ко дню выборов и постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, имеют право участвовать в выборах в качестве кандидата. Лица с непогашенной судимостью не имеют такого права, что является непропорциональным ограничением избирательного права²¹. Кандидаты могут быть номинированы политическими партиями, трудовыми коллективами, инициативными группами граждан, состоящими из не менее 10 избирателей, путём сбора 1.000 подписей, или несколькими перечисленными способами.

Из 630 выдвинутых кандидатов было зарегистрировано 521, 16 человек сняли свои кандидатуры до регистрации²². Несмотря на увеличение числа кандидатов, в том числе от оппозиции, правовые нормы, регулирующие регистрацию кандидатов, могли быть применены избирательно. 93 выдвинутым в кандидаты было отказано в регистрации, 38 получили отказ по причине неточностей в их финансовых декларациях; 34 – по причине предоставления недостоверных или недостаточного количества достоверных подписей; 17 – по причине сдачи неполного пакета необходимых документов; 2 – за наличие судимости; 1 – по причине получения предупреждения и 1 по причине невыполнения требования о месте проживания. ТИК и суды признали неправомерным отказ в регистрации в 4 случаях из 34. Кроме того, 40 зарегистрированных кандидатов сняли свои кандидатуры. В общей сложности, 308 из 484 кандидатов, участвующих в этих выборах, были выдвинуты 9 политическими партиями²³. Большинство кандидатов, выдвинутых трудовыми коллективами и инициативными группами, являлись членами общественных объединений, в том числе субсидируемых государством²⁴. Ни один из кандидатов не был избран без конкурентной борьбы.

²⁰ Раздел I.1.1.2. iv Кодекса добросовестных практик рекомендует: «В любом случае регистрация избирателей не должна быть разрешена на участках в день голосования».

²¹ Раздел I.1.d Кодекса добросовестных практик рекомендует, что «лишение права участия в выборах в качестве кандидата должно происходить на основании уголовного наказания за тяжкое преступление».

²² Из 521 зарегистрированного кандидата, 298 были выдвинуты политическими партиями, 24 – трудовыми коллективами, 77 инициативными группами. 89 кандидатов были номинированы совместно инициативными группами и трудовыми коллективами, 21 – совместно инициативными группами и политическими партиями, и 12 – всеми тремя способами.

²³ В дополнение, кандидаты от общественного объединения Движение «За свободу» (ДЗС) и незарегистрированных кампаний «Говори правду!» (ГП) и Белорусская Христианская Демократия (БХД) были выдвинуты инициативными группами, политическими партиями или сразу двумя этими способами.

²⁴ 84 кандидата были членами общественного объединения Белая Русь, которое заявило, что оно поддержало выдвижение ещё 15 кандидатов. Ряд кандидатов являлись членами БРСМ и других субсидируемых государством общественных объединений.

Из 129 зарегистрированных кандидатов – женщин, 114 приняли участие в выборах. Специальные меры по наращиванию женского участия не проводятся, а выдвигающие организации не обязаны выдвигать в кандидаты женщин, что расходится с предыдущими рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ.

Регистрация кандидатов находится в сфере компетенций ОИК, которые обладают широкими дискреционными полномочиями в этом процессе, что вызывает обеспокоенность по поводу непоследовательного применения законодательства и неравного отношения к кандидатам²⁵. ОИК часто применяют законы излишне ограничительно и формально, не позволяя выдвинутым в кандидаты вносить правки в свои документы, в том числе в декларации об имуществе и доходах, что разрешено законом²⁶.

Чёткие правила проверки подлинности подписей не закреплены, что даёт возможность ОИК принимать решения по своему усмотрению, которые нельзя обжаловать²⁷. В противоречие добросовестным практикам, ОИК должны были проверять только выборку собранных в поддержку подписей²⁸. Местные наблюдатели проинформировали МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что им не было разрешено наблюдать процесс регистрации кандидатов, включая проверку подлинности подписей и деклараций об имуществе и доходах, что снизило уверенность участников выборов в ключевых аспектах процесса. В целом, правовые положения по регистрации кандидатов и их применение на практике открывают возможность для избирательного и произвольного подхода к принятию решений, так как не обеспечивают достаточную прозрачность и устанавливают непропорциональные и необоснованные барьеры для кандидата, что противоречит параграфам 7.5 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и другим международным стандартам и добросовестным практикам²⁹.

²⁵ Согласно статье 68.1 Избирательного кодекса, основаниями для обязательного отказа в регистрации являются: нарушение положений Избирательного кодекса, наличие непогашенной судимости, отсутствие документов, необходимых для регистрации, использование финансирования из-за рубежа, недостаточное количество достоверных подписей. Основаниями для возможного отказа в регистрации являются: предоставление неточных деклараций об имуществе и доходах, злоупотребление служебным положением в избирательных целях, злоупотребление административным ресурсом, поощрение избирателей и принуждение в процессе сбора подписей, а также предупреждение, полученное кандидатом или инициативной группой.

²⁶ Неточности в документах также включают незаверенные документы, несмотря на то, что заверение не требуется законом, грамматические ошибки в документах, или отсутствие копии устава выдвинувшей кандидата политической партии в пакете документов. Согласно статье 66 Избирательного кодекса кандидатам позволено вносить исправления в декларацию о доходах и имуществе, однако ОИК не обязаны сообщать кандидатам о неточностях.

²⁷ ОИК проверяют 20% подписей от необходимого минимума (200 из 1.000). Если более 30 (15%) из них недействительны, то ОИК проверяет ещё 150 подписей (15% от 1.000). Если общее число недействительных подписей превышает 53 (15% от 350 проверенных подписей), в регистрации отказывается, даже если кандидат предоставит более 1.000 действительных подписей.

²⁸ Раздел I.1.3.iv Кодекса добросовестных практик говорит о том, что проверка подписей должна проводиться по понятным правилам, должны проверяться все подписи, и как только будет установлено, что необходимое количество подписей собрано, оставшиеся подписи не должны проверяться. См. также [Решение Европейского Суда по правам человека от 11 июня 2015 г. по делу Тагиров против Азербайджана, жалоба № 31953/11](#).

²⁹ Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. устанавливает, что государства – члены будут уважать право граждан на соискание политической или государственной должности без дискриминации. Параграф 15 Замечания Общего порядка Комитета по правам человека ООН №25 к МПГПП, что «любое ограничение права на участие в выборах... должно быть обосновано по объективным и разумным критериям». Раздел I.1.1.1.d.iii. Кодекса добросовестных практик говорит о том, что принцип пропорциональности должен соблюдаться при лишении физического лица права быть избранным.

Условия проведения предвыборной агитации

Предвыборная агитация началась 11 августа после регистрации кандидатов и закончилась в полночь 10 сентября. Проведение агитации строго регулировалось. Ограничение основных свобод собраний, слова и ассоциаций сужают общественное пространство и в итоге негативно повлияли на атмосферу, в которой были проведены выборы. Кандидаты и их доверенные лица могли свободно проводить предвыборную агитацию в рамках законодательства. Они могли проводить публичные встречи после направления уведомления в соответствующие местные органы власти, которые определили места для проведения агитационных мероприятий и размещения агитационных материалов³⁰. Положительным моментом можно назвать то, что рекомендация ЦИК о более разрешительном подходе к определению площадок для агитации была принята многими местными властями. Некоторые кандидаты сообщали МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что их соперники резервировали площадки для агитации заранее на длительный срок, а другие заявляли о том, что выделенные места непригодны для предвыборной агитации³¹.

ОИК собирают данные и издают информационные листовки о кандидатах, которые потом распространяются среди избирателей и размещаются на участках для голосования в отведённых для этого местах. Несколько кандидатов подвергли критике практику стандартизации биографических данных, которая не даёт возможности кандидатам вносить исправления в текст³². Впервые сведения о судимостях кандидата были включены в общие информационные материалы, что могло опорочить кандидатов. Ряд издательств отказались печатать собственные агитационные материалы кандидатов или откладывали печать до получения специального разрешения от ОИК³³.

Злоупотребления административным ресурсом создали неравные условия для кандидатов. Например, наблюдатели МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметили что некоторые кандидаты смогли получить привилегированный доступ к государственным предприятиям и общественным институтам для проведения агитационных мероприятий, в некоторых случаях с принуждением работников к их посещению³⁴. Представители и члены общественных организаций, субсидируемых государством, активно участвовали в агитации за некоторых кандидатов³⁵. Несколько членов уходящего парламента, которые снова участвовали в выборах, использовали сайт парламента в целях своей предвыборной агитации. Многие члены ОИК и УИК выступали модераторами на агитационных мероприятиях, некоторые выказывали предвзятое отношение к некоторым кандидатам во время встреч³⁶. Данные зафиксированные случаи противоречат Статье 73 Избирательного кодекса и параграфу 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

ОИК объявили ряд предупреждений кандидатам, в том числе за отсутствие уведомления об агитационном мероприятии, за отсутствие выходных данных на агитационных материалах или за неуход в отпуск по основному месту работы на время кампании, что в одном случае привело к отзыву регистрации³⁷. В отношении ряда кандидатов были применены административные

³⁰ В дополнение, кандидаты могут использовать свои избирательные фонды для аренды площадок для встреч.

³¹ Первое касалось Минска и Орши, второе – Витебска и Орши.

³² Кандидат в Орше, лидер Партии левых «Справедливый мир», подал жалобу в ОИК по поводу удаления части его биографии с информационной листовки ОИК. Было сообщено об аналогичных случаях в Могилеве, Гомеле, Гродно, Мозыре, Минске и Пинске.

³³ Об этом сообщено в Минске и Могилеве.

³⁴ Об этом сообщено в Минске, Слуцке, Орше, Могилеве, Бобруйске, Гомеле и Пинске.

³⁵ Об этом сообщено в Барановичах, Бресте, Гомеле, Гродно, Мозыре, Минске и Витебске.

³⁶ Об этом сообщено в Минске, Бобруйске, Могилеве, Мозыре и Барановичах.

³⁷ Кандидат от ЛДП в округе 12 был лишён регистрации за неуход в отпуск.

штрафы за участие в несанкционированных мероприятиях во время избирательной кампании³⁸. Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметили, что недавние аресты и судебное преследование предполагаемых участников протестов во время избирательной кампании в декабре 2010 г., а также съёмка процесса сбора подписей и агитационных мероприятий, также наблюдаемая МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, использовались для запугивания кандидатов и избирателей³⁹. Эти действия вызывают обеспокоенность по поводу способности избирателей отдать свой голос «без страха наказания», как то определено в параграфе 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Общая низкая видимость кампании и явная незаинтересованность общества в выборах, частично выраженная в низкой посещаемости многих из 39 наблюдаемых мероприятий, вызвали обеспокоенность по поводу способности избирателей сделать информированный выбор. Многие кандидаты не проводили агитацию, в то время как некоторые собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ выразили сомнение в искренности их намерений⁴⁰. Методы агитации включали пикетирование или проведение небольших встреч с избирателями, размещение плакатов в витринах магазинов и поквартирное распространение агитационных листовок. Небольшое число билбордов появилось в течение двух недель до дня голосования. Публикация опросов общественного мнения запрещена в течение 5 дней перед днём голосования⁴¹.

Несмотря на то, что законодательством предусмотрено свободное и полноценное обсуждение предвыборных программ, во время выступления в эфире ТВ канала *Беларусь 1* 18 августа Председатель ЦИК предупредила кандидатов о недопустимости агитации на платформе политической партии, а только по вопросам их округа⁴². Некоторые соперники показали очень низкий уровень уверенности в честности избирательного процесса и отметили, что их участие было нацелено на использование открывшихся возможностей, которые недоступны в иных случаях. Правоцентристская коалиция, представляющая оппозиционные организации ОГП, ДЗС и незарегистрированную БХД, издали заявление, подписанное более чем 70 кандидатами, осуждающее проведение выборов, ограниченную роль парламента и текущее подавление свободы собраний, ассоциаций и слова⁴³.

Финансирование кампании

Это были первые парламентские выборы без прямого государственного финансирования, доступного кандидатам, и некоторые собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ указали на отсутствие достаточного финансирования в качестве серьёзного препятствия к проведению их предвыборной агитации. Кандидаты могли использовать свои собственные ресурсы или получать частные пожертвования: физическое лицо имело право пожертвовать максимум 105 белорусских рублей, а юридическое – 210 белорусских рублей⁴⁴. Общие расходы кандидата не

³⁸ Например, кандидат от ОГП в Минске получил в общей сложности 3 предупреждения, в том числе одно во время сбора подписей. В дополнение, 3 другим кандидатам были выдвинуты обвинения за участие в несанкционированных мероприятиях во время сбора подписей. Обвинения позже были сняты, однако следственные мероприятия были возобновлены за неделю до выборов.

³⁹ Об этом сообщено в Минске, Гомеле и Пинске. В июне 2016 г. ещё один предполагаемый участник протестов декабря 2010 г. был арестован и обвинён за участие в массовых беспорядках.

⁴⁰ Об этом сообщено в Минске, Витебске, Могилеве, Гомеле, Пинске и Бресте.

⁴¹ Независимая организация по опросу общественного мнения НИСЭПИ, расположенная в Литве с момента лишения её регистрации в Беларуси в 2005 г., прекратила деятельность в начале августа после программы, показанной по каналу *Беларусь 1*, в которой заявлялось о том, что организация подделывала результаты опросов.

⁴² См. [заявление Председателя ЦИК на tut.by](#).

⁴³ См. [заявление правоцентристской коалиции](#).

⁴⁴ 1 евро приблизительно равен 2,18 белорусского рубля.

должны были превысить 21.000 белорусских рублей. Все финансовые транзакции должны были проводиться через специальные избирательные фонды. ТИК, ОИК и финансовым инстанциям было предписано контролировать процесс финансирования кампании. Банки были обязаны отправлять еженедельные отчёты о транзакциях на счетах избирательных фондов в ОИК, однако эта информация не всегда была опубликована, как того требует законодательство. Большинство кандидатов представили свои финансовые отчёты в ОИК за 10 дней до дня голосования в соответствии с законом. Они обязаны представить второй финансовый отчёт в течение 5 дней после дня голосования. ОИК могли лишить регистрации кандидата за превышение разрешённого лимита расходов на более чем 20% или за использование средств вне избирательных фондов. В то время как благотворительные, религиозные организации и организации, финансируемые государством, не имеют права вносить пожертвования в избирательные фонды, ряд общественных объединений, субсидируемых государством, участвовал в предвыборной агитации за некоторых кандидатов⁴⁵.

СМИ

Законодательная база в сфере средств массовой информации носит ограничительный характер, что подрывает свободу слова и прессы. Представитель ОБСЕ по СМИ призвала власти Беларуси способствовать работе журналистов, не препятствовать их деятельности и не запугивать их, а также перестать налагать ограничительные меры на журналистов – фрилансеров⁴⁶. Вопреки прошлым рекомендациям БДИПЧ/ОБСЕ, Уголовный кодекс содержит положения о дискредитации, клевете и оскорблении, а также запрет на призыв к бойкоту выборов. Данные ограничения распространяются и на Интернет СМИ. Министерство информации обладает широкими дискреционными правами, позволяющими ограничивать доступ к вебсайтам без решения суда.

Частные СМИ обладают ограниченным влиянием и, по словам многих собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, часто попадают под давление властей⁴⁷. Газеты распространяются только через государственные сети, которые отдают предпочтение государственным изданиям и постепенно вытеснили независимые печатные СМИ с рынка. Небольшое число независимых СМИ и растущее распространение сети Интернет позволяют онлайн СМИ расширять своё присутствие в качестве альтернативного источника политической информации и информации, относящейся к избирательному процессу. Журналистам требуется аккредитация Министерства иностранных дел для работы на иностранные СМИ и белорусские СМИ, базирующиеся за рубежом; также те, кто работает на национальные СМИ, не могут работать на зарубежные СМИ. Гражданские журналисты, блоггеры и фрилансеры не считаются журналистами, и они могут получить штраф за освещение событий из страны без аккредитации, а также могут быть привлечены к ответственности за незаконное изготовление и оборот печатной продукции⁴⁸.

Наблюдательный совет по СМИ (НСС) контролирует освещение избирательной кампании в СМИ, рассматривает спорные вопросы и выносит на рассмотрение ЦИК и СМИ рекомендации, не носящие обязательного характера, по вопросам освещения избирательного процесса. НСС состоит из 8 членов, в том числе представителей 6 государственных СМИ и одного представителя Белорусской Ассоциации Журналистов (БАЖ) и возглавляется заместителем

⁴⁵ Об этом сообщено в Минске, Слуцке, Полоцке, Могилеве и Гомеле, Пинске.

⁴⁶ См. заявления Представителя по свободе СМИ от [22.12.2014](#), [03.01.2015](#) и [27.01.2016](#).

⁴⁷ Методы административного давления включают выборочные налоговые проверки, слишком громоздкие требования к лицензированию и регистрации, отказ в аккредитации, штрафы, ограничения доступа к интернет СМИ, а также предупреждения.

⁴⁸ Закон о СМИ определяет журналиста как физическое лицо, связанное с зарегистрированным СМИ трудовыми либо другими договорными отношениями.

Министра информации. НСС провёл три заседания при посредничестве председателя ЦИК, которая не является членом НСС. Совет рассмотрел четыре жалобы по вопросам, касающимся избирательных программ кандидатов, из которых две были отклонены, а по двум выданы рекомендации⁴⁹. В отличие от международных наблюдателей, местные наблюдатели не допускаются на заседания НСС. Состав НСС не гарантирует соблюдение принципа беспристрастности, а отсутствие систематического мониторинга СМИ не гарантирует его эффективность.

С 11 августа по 11 сентября МНВ БДИПЧ/ОБСЕ проводила количественный и качественный мониторинг освещения вопросов, относящихся к выборам, в 11 источниках массовой информации. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ также проводит анализ освещения этих вопросов на 10 главных новостных онлайн порталах⁵⁰. Кроме выделенного бесплатного эфирного времени для выступления кандидатов, в новостных и политических программах в наблюдаемых государственных СМИ практически отсутствовало освещение избирательной кампании. В прайм-тайм кандидаты упоминались в целом, без называния имён. Освещение избирательной кампании сводилось к процедурным аспектам избирательного процесса, а также деятельности органов по проведению выборов и Президента. Вне выделенного эфирного времени наблюдаемые государственные ТВ каналы посвятили 83% эфира Президенту и официальным лицам, 16% - ЦИК, и 1% - всем кандидатам вместе взятым. Напротив, наблюдаемые частные СМИ, в том числе онлайн СМИ, освещали кампанию, выдавая разнообразную информацию о самых выдающихся политических фигурах и заметных событиях, включая сообщения о случаях цензуры избирательных материалов кандидатов.

Согласно предписаниям ЦИК, бесплатное эфирное время для заранее записанных обращений и дебатов должно предоставляться всем кандидатам в государственных телерадиовещательных СМИ с момента их регистрации⁵¹. Все показы обращений во время бесплатных эфиров должны были быть проведены до 2 сентября, что сократило срок проведения предвыборной агитации этим способом. Примерно 70 кандидатов не использовали бесплатное эфирное время, другим было отказано в эфире⁵². Дебаты были показаны до 9 сентября, и 227 кандидатов приняло в них участие. Некоторые печатные СМИ внесли правки или отказались опубликовать предвыборные программы ряда кандидатов⁵³. Более того, расписание выступлений кандидатов в эфире и дебатов не было опубликовано большинством государственных СМИ. Выступления кандидатов не транслировались онлайн и не были размещены на интернет страницах государственных телерадиовещательных СМИ. Исполнение предписания о предоставлении бесплатного эфирного времени сузило возможность избирателей получить объективную информацию о кандидатах. Отсутствие освещения предвыборной агитации кандидатов в

⁴⁹ Обе рекомендации были адресованы редактору газеты *Гродненская Правда* за публикацию агитационных материалов до регистрации кандидата.

⁵⁰ Телевизионные каналы *Беларусь 1*, *Беларусь 3*, *ОНТ*, *СТВ*; радио каналов *Радио 1*, *Европадио*; и газет *Советская Белоруссия (СБ Беларусь Сегодня)*, *Звезда*, *Народная Воля*, *Комсомольская Правда в Белоруссии* и *БелГазета*. Онлайн порталы: *news.tut.by*, *belta.by*, *charter97.org*, *Interfax.by*, *nn.by*, *euroradio.fm*, *sputnik.by*, *belaruspartisan.org*, *svaboda.org*, *naviny.by*.

⁵¹ Статья 46 Избирательного кодекса и Постановление ЦИК № 32 от 28 июня 2016 г. определяют, что с 15 августа по 2 сентября кандидаты имеют право на бесплатное пятиминутное выступление в эфире радио с 7:00 до 8:00 и телевидения с 19:00 до 20:00 и могут принять участие в телевизионных дебатах с кандидатами того же округа. У них также есть право на публикацию своих предвыборных программ в национальных и региональных государственных газетах.

⁵² *Беларусь 3* отказал в эфире 2 кандидатам ОПП.

⁵³ Параграф 7.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. говорит о том, что государства – участники «примут меры, чтобы никаких правовых или административных препятствий не стояло на пути беспрепятственного доступа к СМИ на недискриминационной основе для всех политических групп и лиц, которые выразили желание участвовать в избирательном процессе». См. также параграф 20 Замечания Общего порядка Комитета по правам человека ООН №34(2011) к статье 19 МПГПП.

наблюдаемых государственных теле- и радиопрограммах не способствовало знакомству избирателей с разнообразием политических взглядов, необходимого для совершения информированного выбора.

Жалобы и обращения

Избирательный кодекс не содержит чёткой процедуры рассмотрения жалоб и заявлений в рамках единой иерархической структуры. Жалобы и обращения могут быть поданы избирателями, кандидатами, их доверенными лицами, общественными организациями, политическими партиями и наблюдателями в избирательные комиссии, суды и в органы прокуратуры. Однако существуют ограничения по кругу лиц, имеющих право на подачу жалобы в зависимости от её предмета. Действия и решения избирательных комиссий могут быть оспорены в комиссии более высокого уровня, а некоторые виды решений могут быть обжалованы в суде. Не все действия и решения можно оспорить, в том числе по вопросам регистрации кандидатов и окончательных результатах выборов. Впервые кандидатам было предоставлено право оспорить полученные предупреждения в суде. Жалобы должны быть поданы и рассмотрены в течение 3 дней⁵⁴. Жалобы, требующие дополнительной проверки, должны быть рассмотрены в течение 10 дней, а жалобы, поступившие в день голосования, должны быть рассмотрены немедленно.

В течение периода, предшествующего дню голосования, избирательными комиссиями, местными органами власти и судами было получено около 767 жалоб и обращений по вопросам, касающимся избирательного процесса. Из них около 38 жалоб в ТИК и 21 жалоба в суд касались вопросов отказа в регистрации кандидатов, и 4 отказа были отменены судами. Кроме того, 24 жалобы касались вопроса отказа во включении кандидата в члены избирательной комиссии в состав комиссии, и все были отклонены⁵⁵. Примерно 191 жалоба была подана по вопросам деятельности избирательных комиссий и проведения выборов, 32 - аккредитации и деятельности наблюдателей, 108 - о нарушениях правил предвыборной агитации и 222 - по досрочному голосованию. Верховный суд рассмотрел 1 жалобу на решение областного суда по вопросу процедуры исчисления сроков подачи жалоб по избирательным спорам⁵⁶.

Обращения и жалобы, поступившие в ЦИК, не обсуждались на открытых заседаниях, а рассматривались сотрудниками ЦИК. В то время как заседания ТИК и слушания в суде проходят открыто и с формальным соблюдением процессуальных требований, во многих случаях рассмотрение жалоб было отмечено формалистическим подходом к применению закона⁵⁷. ЦИК публиковала статистику по поступившим жалобам, но не решения, как того требует законодательство. Некоторые решения по жалобам были опубликованы ТИК и ОИК. В целом, механизм разрешения споров, применяемый в настоящее время, не является достаточно

⁵⁴ По меньшей мере 6 жалоб было отклонено судом и избирательными комиссиями на том основании, что 3-дневный срок начинается в день принятия решения, в то время как Статья 150 Гражданского процессуального кодекса говорит о том, что срок начинается с первого рабочего дня, следующего за днём принятия решения.

⁵⁵ Суды оценивали следовали ли местные органы исполнительной власти процессуальным правилам назначения членом УИК. Они не оценивали, были ли соблюдены критерии назначения.

⁵⁶ В результате рассмотрения жалобы, поданной кандидатом, Верховный суд вынес решение, что 3-дневный срок для подачи жалобы начинается непосредственно с момента вынесения решения, вопреки статье 150 Гражданского процессуального кодекса.

⁵⁷ Например, суд отклонил жалобу как неприемлемую за то, что она была подана заместителем главы политической партии.

прозрачным, и он не является эффективным средством правовой защиты, что не соответствует параграфу 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и статье 2.1 МПГПП⁵⁸.

Местные и международные наблюдатели

Местные наблюдатели могут быть выдвинуты политическими партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и инициативными группами. Кандидаты не могут выдвигать наблюдателей, однако проводить наблюдение могут их доверенные лица⁵⁹. Международные организации, проводящие наблюдения за выборами, не могут получить аккредитацию без приглашения властей.

Избирательный кодекс определяет права и обязанности международных и местных наблюдателей, которые часто излишне ограничительно интерпретируются органами по проведению выборов. В отличие от международных, местные наблюдатели имеют право проводить наблюдение только в избирательной комиссии, в которой они аккредитованы. Наблюдатели не могут иметь возможность наблюдать за всей деятельностью избирательных комиссий, просматривать списки избирателей или получать заверенные копии протоколов УИК и ОИК⁶⁰. Недавнее постановление ЦИК предоставило право доступа наблюдателей к информации о списках избирателей, право располагаться вблизи стола при подсчёте голосов, а также право наблюдателей, аккредитованных при ОИК, наблюдать передачу итоговых протоколов из УИК.

Аккредитацию получили более 827 международных и 32.105 местных наблюдателей⁶¹. Из них 24.000 представляли общественные объединения, субсидируемые государством, которые были также вовлечены в проведение предвыборной агитации за проправительственных кандидатов. *Право выбора, Правозащитники за свободные выборы* являлись самыми активными неправительственными организациями, направившими около 3.000 наблюдателей. Эти кампании проводили долгосрочное наблюдение и издавали периодические отчёты по его результатам.

Досрочное голосование

Законодательство предусматривает проведение досрочного голосования в течение 5 дней до основного дня голосования, в котором могли принять участие все избиратели без необходимости предоставлять какое-либо основание⁶². ММНВ осуществляла системное наблюдение в последний день досрочного голосования. В среднем, на участках, для

⁵⁸ Параграф 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. обязывает государства – члены обеспечивать каждого «эффективными средствами правовой защиты от административных решений для гарантирования уважения фундаментальных прав и обеспечения правовой целостности». Статья 2.1 МПГПП говорит о «гарантии того, что каждый человек, чьи права и свободы были признаны нарушенными, получит достойную правовую защиту». См. также раздел II.3.3 Кодекса добросовестных практик.

⁵⁹ У кандидатов может быть максимум 15 доверенных лиц, и таким образом, он не может проводить наблюдение на всех УИК своего округа.

⁶⁰ В нескольких случаях местным наблюдателям не было позволено присутствовать при всём процессе регистрации кандидатов, включая проверку подписей и финансовых деклараций, и на заседаниях НСС.

⁶¹ Белорусский республиканский союз молодежи (БРСМ) зарегистрировал 6.170, Белорусская федерация профсоюзов Беларуси – 5.040, Белая Русь – 4.261, Белорусский союз женщин – 2.473, Белорусское общественное объединение ветеранов – 3.070, Белорусский Хельсинкский Комитет – 53 наблюдателя. Оставшиеся наблюдатели выдвигались различными политическими партиями и общественными объединениями, трудовыми коллективами и инициативными группами.

⁶² Досрочное голосование проходит со вторника до субботы, с 10:00 до 14:00 и с 16:00 до 19:00.

голосования, где проводилось наблюдение ММНВ, присутствовало по два наблюдателя от общественных объединений, в то время как местные наблюдатели от неправительственных организаций присутствовали в 10% случаев. Около 35 местным наблюдателям было отказано в доступе, они были удалены или лишены аккредитации⁶³.

Законодательство не предоставляет достаточные процедурные гарантии. В 8% случаев наблюдатели сообщили о том, что ящики для голосования не были правильно опечатаны, а в 45% - что они не были помещены в сейфы или металлические шкафы, как того требует законодательство. В нарушение закона 16% наблюдаемых участковых комиссий указывали в протоколах общее количество проголосовавших за все дни голосования, а не ежедневный результат, в 17% случаев протоколы не были вывешены для ознакомления общественности, и примерно в 7% случаев наблюдателям не было разрешено их фотографировать. После окончания досрочного голосования ЦИК объявила о 31% явке избирателей. Явка была значительно выше на участках, где голосовали работники государственных предприятий и организаций, в том числе студенческих общежитий, откуда были получены достоверные сообщения о принуждении к голосованию, что было подтверждено впоследствии результатами наблюдения. В случаях, где наблюдателям было позволено изучить списки избирателей, число подписей было значительно ниже, чем явка, объявленная УИК.

День голосования

День голосования в целом был проведен эффективно, однако в процессе голосования, подсчёта и сведения результатов были замечены значительные процедурные неточности, нарушения и ошибки. Почти все наблюдаемые участки открылись вовремя. В целом, открытие получило положительную оценку, однако в 5% случаев ящик для досрочного голосования не был должным образом опечатан, и в 7% случаев на участках для голосования отсутствовал итоговый протокол досрочного голосования.

Процесс голосования получил положительную оценку в 94% случаев наблюдения. Не существует стандартного ящика для голосования и надёжной системы его опечатывания, что не гарантирует того, что ящики останутся запечатанными или не будут перенесены. Ящики не были надёжно опечатаны в 5% наблюдаемых случаев. В обозримом доступе членов УИК и наблюдателей не находились неиспользованные бюллетени (18% наблюдений) и ящики для голосования (9% наблюдений). Другие нарушения включали агитационные материалы или деятельность на участках для голосования (10%), ряд предположительно одинаковых подписей в списках избирателей (7%), групповое голосование (3%), а также признаки принуждения к голосованию на некоторых участках.

Не всегда была гарантирована прозрачность и беспристрастность избирательного процесса. Члены УИК часто являлись работниками одного предприятия, а председатель УИК – их начальником, что ставило под сомнение их независимость. В то время как местные наблюдатели от общественных объединений, субсидируемых государством, присутствовали на всех участках для голосования, местные наблюдатели от НПО – только в 10% наблюдаемых случаев. В около 6% случаев у наблюдателей не было возможности наблюдать голосование и члены УИК не в полной мере оказывали содействие наблюдателям. Более того, наблюдатели заметили присутствие неуполномоченных официальных лиц в 5% случаев. Присутствие милиции и официальных лиц не запрещено законом, однако может запугать членов УИК и избирателей. Более половины участков не были доступны для лиц с ограниченными возможностями.

⁶³ А именно, 31 наблюдатель от «Право голоса» и 4 - от «Правозащитники за свободные выборы».

По данным ЦИК, явка составила 74%. В 22% УИК наблюдателям не было разрешено ознакомиться со списками избирателей. В тех случаях, когда такая возможность была предоставлена, число подписей было значительно ниже, чем объявленная УИК явка. Многие УИК добавляли избирателей в основные списки, тогда как законом предполагается использование дополнительных списков.

Несмотря на резолюцию ЦИК о повышении доступа наблюдателей к подсчёту голосов, процесс подсчёта был оценен негативно на 24% наблюдаемых участках, что указывает на наличие серьёзных проблем. В 27% случаев наблюдателям не разрешили приблизиться к столам, за которыми проходил подсчёт голосов, их возможности наблюдения были ограничены, а в 8% случаев им не было разрешено фотографировать протоколы УИК. Признаки вбрасывания бюллетеней были замечены в отношении ящиков для голосования в основной день (13%), переносных ящиков для голосования (8%) и ящиков для досрочного голосования (8%). Около 10% УИК не сразу передали протоколы в ОИК. УИК часто не следовали установленным процедурам, которые должны гарантировать прозрачность подсчёта голосов. УИК часто не следовали процедуре проверки подсчёта, которая гарантировала бы прозрачность подсчёта. Число зарегистрированных избирателей не было установлено в 21% случаев, а в 23% - подписи в списках избирателей не были подсчитаны.

Наблюдатели сообщили, что подсчёт голосов был произведен в спешке и недостаточно прозрачно; в четверти случаев наблюдатели не имели возможности следить за процессом и видеть отметки избирателей на бюллетенях. Бюллетени были подсчитаны каждым членом УИК отдельно, а не совместно, и количество голосов, отданных за каждого кандидата, не было объявлено в 19% случаев. В каждом пятом случае итоговые протоколы были подписаны заранее, действительность бюллетеней не была установлена последовательно и обоснованно, а испорченные бюллетени не были упакованы и опечатаны.

Процесс сведения результатов наблюдался во всех ОИК и получил негативную оценку в приблизительно четверти случаев наблюдения. В 12% случаев передача протоколов УИК в ОИК прошла с опозданием. В двух третях случаев присутствовали не все члены ОИК. Более половины ОИК отложили подсчет результатов до второй половины дня понедельника. В 16% случаев данные из протоколов УИК не были сведены в общие электронные таблицы, а в 60% данные не были заполнены чернилами. В половине ОИК наблюдатели располагались недостаточно близко, чтобы увидеть ввод данных, и в трети случаев не имели возможности наблюдать весь процесс. В ряде случаев процедуры проводились в отдельных комнатах.

Версия на английском языке является единственной официальной версией данного документа.

Доступны неофициальные переводы на белорусский и русский языки.

Информация о Миссии и слова благодарности

Минск, 12 сентября 2016 г. – это заявление о предварительных заключениях и выводах является результатом совместных усилий Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ), Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) и Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Каждая организация, участвовавшая в международной Миссии по наблюдению за выборами (ММНВ) одобрила Декларацию о принципах международного наблюдения за выборами 2005 г.

Оценка была проведена для определения соответствия выборов обязательствам в рамках ОБСЕ и стандартам Совета Европы, другим международным стандартам в сфере демократических выборов, а также национальному законодательству. Это заявление о предварительных заключениях и выводах делается до окончания избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет частично зависеть от проведения заключительных этапов избирательного процесса, включая подсчёт, сведение и объявление результатов, работу с возможными жалобами и обращениями после дня голосования. БДИПЧ/ОБСЕ выдаст полный окончательный отчёт с включёнными рекомендациями для дальнейшего улучшения через приблизительно 8 недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчёт на заседании Постоянного комитета в Скопье 1 октября 2016 г. Делегация ПАСЕ представит свой отчёт на заседании четвёртой сессии в Страсбурге 10 октября 2016 г.

Кент Гэрстедт был назначен Специальным Координатором и руководителем группы краткосрочных наблюдателей ОБСЕ в рамках этой миссии. Ивана Добесова возглавляла делегацию ПА ОБСЕ. Гизела Вурм являлась главой делегации ПАСЕ. Тана де Зулуэта является главой Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ.

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ включает 11 экспертов, находящихся в столице и 38 долгосрочных наблюдателей, располагающихся по всей стране. За днём голосования наблюдало 389 наблюдателей из 38 страны, в том числе 340 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей от БДИПЧ/ОБСЕ, делегация от ПА ОБСЕ, включающая 32 члена, и 17 представителей ПАСЕ. Наблюдение за процедурами открытия осуществлялось на 169 участках, за процессом голосования – на 1.539 из 5.971 участка по всей стране. Подсчёт голосов наблюдался на 166 участках, а сведение голосов – в 101 ОИК.

Наблюдатели хотят поблагодарить руководство Республики Беларусь за приглашение наблюдать за выборами, а также Центральную избирательную комиссию и Министерство иностранных дел за их помощь. Наблюдатели также выражают благодарность другим государственным органам, политическим партиям и организациям гражданского общества, а также представителям международного сообщества за их сотрудничество.

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь:

Тана де Зулуэта, главой Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ в Минске (+375 17 226 9262)

Томас Раймер, Пресс-секретарь БДИПЧ/ОБСЕ (+48 609 522 266), или Ульви Ахундлу, Советник по выборам БДИПЧ/ОБСЕ, в Варшаве (+48 695 808 813);

Ирина Сабашук, Глава Администрации по наблюдению за выборами ПА ОБСЕ (+45 6010 8173), или Лоик Полан, Руководитель программы ПА ОБСЕ (+45 60108963);

Шемавон Шахбазян, секретариат ПАСЕ (+ 375 33 693 1299)

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ адрес:

Гостиница «Юбилейная», 7 этаж, пр. Победителей 19, Минск 220024, Республика Беларусь

Тел.: +375 17 226 9262, Факс: +375 17 226 9264, Email: office@odihr.by

Website: <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436>