



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Республика Беларусь – Парламентские выборы, 23 сентября 2012 года

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ВЫВОДЫ

Минск, 24 сентября 2012 года. Данное заявление о предварительных выводах и заключениях является результатом совместной работы Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) и Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ).

Маттео Мекаччи (Италия), глава делегации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ был назначен действующим председателем ОБСЕ на должность специального координатора миссии краткосрочных наблюдателей. Антонио Милошоски (бывшая Югославская Республика Македония) является главой Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, которая начала свою работу 22 августа 2012 года.

Была проведена оценка на предмет соответствия выборов обязательствам в рамках ОБСЕ, а также национальному законодательству. Данные предварительные заключения и выводы публикуются до окончания избирательного процесса. Итоговая оценка выборов будет зависеть в том числе от того, каким образом пройдут оставшиеся стадии избирательного процесса, включая свод и объявление результатов, а также рассмотрение жалоб и заявлений, поступающих после выборов. Примерно через восемь недель после окончания избирательного процесса ОБСЕ/БДИПЧ опубликует подробный итоговый отчет, в который будут включены рекомендации по возможным улучшениям. Парламентская Ассамблея ОБСЕ представит свой отчет на заседании Постоянного комитета в Тиране 6 октября 2012 года.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Несмотря на некоторые поправки, внесенные в избирательное законодательство, во время выборов 23 сентября 2012, многие принципы ОБСЕ, в том числе право граждан на свободу собрания, право быть кандидатом и право на свободу самовыражения не были соблюдены. Несмотря на увеличение числа кандидатов, выдвинутых политическими партиями, значимые политические фигуры, которые могли бы сыграть роль в борьбе за депутатский мандат, по-прежнему находятся в заключении либо же они не имели право зарегистрировать свои кандидатуры вследствие наличия судимости. Поле действий участников предвыборной гонки также было ограничено произвольными административными действиями, что привело к ограничению выбора для избирателей. Выборы не были подготовлены и проведены беспристрастно, а процесс подачи и рассмотрения жалоб и заявлений не гарантировал эффективной правовой защиты.

В то время как наблюдатели дали положительную оценку процессам досрочного голосования и голосования в день выборов, было отмечено значительное ухудшение во время подсчета голосов. Наблюдателям не было предоставлено полноценной возможности наблюдать за подсчетом голосов, и они негативно оценили данный процесс на значительном количестве избирательных участков, где проводилось наблюдение. Продолжающееся отсутствие точно обозначенной процедуры подсчета голосов означает, что честный подсчет голосов, как того требует параграф 7.4 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, не может быть гарантирован.

Данные выборы были проведены в соответствии с Избирательным кодексом, в который были внесены поправки в 2010 и 2011 годах. Несмотря на эти изменения, правовая база должным образом не гарантирует проведение выборов в соответствии с принципами ОБСЕ и международными стандартами. Некоторым важным аспектам избирательного процесса не хватало ясности, что создавало возможность для произвольного и непоследовательного применения закона, в том числе это касалось критериев проверки подписей в ходе регистрации кандидатов. Все это подчеркивает необходимость продолжать проведение избирательной реформы.

Избирательными комиссиями всех уровней были соблюдены административные обязательства в сроки, установленные в соответствии с графиком проведения выборов. Заседания Центральной избирательной комиссии (ЦИК) проводились в открытом режиме и в присутствии наблюдателей. Тем не менее, ряд заявлений ЦИК поставил под вопрос беспристрастность работы данного органа. В целом, вопреки существующим международным стандартам, ЦИК не смогла организовать избирательный процесс независимо и беспристрастно. Положительные изменения, направленные на увеличение представительности в комиссиях низшего уровня, были в большей мере неэффективны ввиду отсутствия подробных и точных критериев отбора. Международные наблюдатели отметили, что работа комиссий низшего уровня по-прежнему осуществляется под влиянием местных органов власти.

В законодательстве присутствуют чрезмерные ограничения прав избирателей и кандидатов. Граждане, находящиеся в предварительном заключении, а также отбывающие тюремное наказание, лишены права голосования и права выдвигаться кандидатом, независимо от тяжести совершенного ими преступления. Лишение прав граждан, находящихся в предварительном заключении противоречит принципу презумпции невиновности, в то время как полное лишение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное наказание, не отвечает принципу пропорциональности. Эти ограничения противоречат параграфам 7.3 и 24 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году.

Положительный момент состоял в том, что впервые политические партии имели возможность выдвигать кандидатов во всех избирательных округах независимо от того, есть ли у них региональные представительства в данном округе или нет. Это привело к увеличению числа кандидатов, выдвигаемых политическими партиями. Тем не менее, процесс регистрации кандидатов сопровождался чрезмерно техническим применением закона, что привело к исключению каждого четвертого кандидата, что противоречит параграфам 7.5 и 24 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году. Вследствие позднего снятия с предвыборной гонки 81 кандидата, всего в выборах приняли участие 293 кандидата.

В большинстве регионов страны не было признаков активной избирательной кампании, на протяжении всех четырех недель ее проведения. Существующие правила наложили ограничения на проведение предвыборных митингов, печать и распространение агитационных материалов, доступ к средствам массовой информации. Не смотря на то, что в целом избирательная кампания проходила достаточно спокойно, были отмечены несколько случаев запугивания оппозиционных кандидатов и активистов. Две политические партии объявили бойкот проходящим выборам, а еще две политические партии сняли своих кандидатов, ссылаясь на продолжающееся нахождение под стражей заключенных, осужденных по политическим мотивам, на ограниченную роль парламента, а также на низкий уровень доверия к избирательному процессу.

Несмотря на то, что Конституция Республики Беларусь гарантирует право на самовыражение и запрещает цензуру, и в стране существует большое количество средств массовой информации, освещение избирательной кампании не отличалось широким разнообразием взглядов. Кандидатам, призывающим к бойкотированию выборов, было отказано в эфирном времени и/или печатной площади, либо же их выступления и/или публикации подверглись цензуре. В центре освещения СМИ находилась деятельность президента и правительства, а кандидатам было уделено минимальное внимание. Это противоречит параграфу 7.8 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, и, в сочетании с тем, что избирательная кампания проходила в сдержанной обстановке, ограничило возможность избирателей сделать сознательный выбор перед тем, как проголосовать.

Механизмы подачи и рассмотрения заявлений и жалоб не смогли предоставить заинтересованным лицам эффективную правовую защиту, что противоречит параграфу 5.10 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, и Статье 8 Всемирной декларации прав человека. В то время как заседания ЦИК и Верховного Суда проходили в открытом режиме, в большинстве случаев процесс рассмотрения жалоб сопровождался непоследовательным и исключительно формальным применением закона, часто за счет нарушения права на справедливое разбирательство и принципа пропорциональности.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Предыстория

18 июня 2012 года Президент Республики Беларусь назначил проведение парламентских выборов на 23 сентября 2012 года. В результате предыдущих выборов, проведенных в сентябре 2008 года, только семь депутатов были избраны в качестве представителей политических партий. Все 110 членов действующего парламента считаются, тем не менее, сторонниками власти.

Политическая система характеризуется наличием слабой системы политических партий. Не смотря на некоторое количество заявлений на регистрацию, с 2000¹ года Министерством юстиции не было зарегистрировано ни одной политической партии, вопреки параграфу 7.6 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году и «праву частных лиц и групп населения совершенно свободно создавать свои политические партии». Этот пробел в значительной степени заполнили общественные объединения, которые организовали выдвижение и поддержку нескольких кандидатов на проходящих выборах. Например, Общественное объединение «Белая Русь», возглавляемое первым заместителем главы администрации Президента, поддерживает 68 кандидатов.²

Во время президентских выборов 2010 года несколько кандидатов в президенты, ряд журналистов и представителей гражданского общества были арестованы. Один из кандидатов в президенты и председатель правозащитной организации, которая проводила наблюдение за выборами, до сих пор находятся в тюрьме.

¹ По крайней мере 4 субъекта подали документы на регистрацию в качестве политической партии за последние 10 лет. Многократно пытались зарегистрироваться Белорусская Христианская Демократия, Партия Свободы и Прогресса, Белорусская Коммунистическая Партия Рабочих. Одна попытка зарегистрироваться была предпринята Белорусской Партией Труда (после ее ликвидации Верховным Судом 2 августа 2004 года).

² Александр Радьков, председатель Общественного объединения «Белая Русь» сообщил представителям миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ о том, что «Белая Русь» планирует преобразование в политическую партию на съезде в ноябре 2012 года.

Среди партий, которые проявили активность в ходе выборов были следующие: Коммунистическая Партия Беларуси (КПБ), Белорусская Аграрная Партия (БАП), Либерально-Демократическая Партия (ЛДП), Белорусская Партия Труда и Справедливости (БПТС), Белорусская Социалистическая Спортивная Партия (БССП) и такие оппозиционные партии как Объединенная Левая Партия «Справедливый Мир», Белорусская Социал-Демократическая Партия «Грамада» (БСДП-Г), Объединенная Гражданская Партия (ОГП), Белорусский Народный Фронт (Партия БНФ). Такие организации как Общественное объединение «Движение за Свободу», незарегистрированная кампания «Говори Правду» и несколько других организаций также активно участвовали в выдвижении отдельных кандидатов.

Избирательная система и правовая база

Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь избирается по 110 одномандатным округам на четырехлетний срок на основе мажоритарной системы, допускающей два тура голосования. В том случае, если ни один из кандидатов не набирает более 50 процентов всех голосов в ходе первого тура голосования, то не позднее, чем в двухнедельный срок проводится второй тур голосования с участием двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов. Законом установлено, что для признания первого тура состоявшимся явка избирателей должна составить не менее 50 процентов, а для второго – 25%.

Парламентские выборы, прежде всего, регламентируются Конституцией Республики Беларусь, Избирательным кодексом и постановлениями Центральной избирательной комиссии. Правовая база также включает в себя Закон о средствах массовой информации, Уголовный и Гражданский процессуальный кодексы. Клевета, оскорбления и действия, «дискредитирующие» Республику Беларусь, а также деятельность незарегистрированных организаций, по-прежнему относятся к уголовным преступлениям.

В 2010 и 2011 году в Избирательный кодекс были внесены поправки на основе рекомендаций, ранее сделанных ОБСЕ/БДИПЧ. Особенно стоит отметить, что данные поправки предусматривают наличие больших возможностей для выдвижения кандидатов политическими партиями, упрощение процедуры проведения мероприятий в рамках избирательной кампании. Помимо этого, вводится квота на включение представителей политических партий в избирательные комиссии, а также предусматривается усиление правил проведения досрочного голосования, возможность обжаловать определенные действия избирательных комиссий в суде, а также предоставление кандидатам возможности участия в телевизионных дебатах. В то время как данные поправки были признаны ОБСЕ/БДИПЧ и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) в качестве улучшений, было подчеркнуто, что эти изменения «вряд ли способны решить главную проблему, которая заключается в том, что правовая база, обеспечивающая проведение выборов в Республике Беларусь, по-прежнему не способна обеспечить основу для проведения истинно демократических выборов»³. В частности, может быть внесен ряд поправок в основные положения о регистрации избирателей и кандидатов, составе избирательных комиссий, наблюдении за выборами, процедурах проведения дня выборов, процессе подачи и рассмотрения жалоб и заявлений.

³ Совместное заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) и ОБСЕ/БДИПЧ по изменениям в Избирательный кодекс Республики Беларусь, CDL-AD(2010)012 от 4 июня 2010 года: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)012-e.asp)

Подготовка и проведение выборов

Подготовка и проведение выборов осуществлялись избирательными комиссиями на трех уровнях: Центральной избирательной комиссией, 110 окружными избирательными комиссиями (ОИК), 6344 участковыми избирательными комиссиями (УИК), в том числе 43 УИК на территории дипломатических миссий для голосования за пределами Республики Беларусь. Представители миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ регулярно встречались с представителями ЦИК, с которыми было налажено хорошее сотрудничество. Избирательные комиссии на всех уровнях выполнили свои административные обязательства в соответствии с графиком проведения выборов.

ЦИК является постоянно действующим органом с пятилетним сроком полномочий, ее нынешний состав был назначен 21 декабря 2011 года. Из 12 членов ЦИК 6 назначаются Президентом и 6 избираются Советом Республики (верхняя палата Парламента, избранная непрямым голосованием). Как указано в Совместном заключении Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, сделанном в 2010 году, роль Президента в назначении высших должностных лиц, отвечающих за проведение выборов, ставит под вопрос автономию процесса подготовки и проведения выборов⁴. Заседания ЦИК проходили в открытом режиме и в присутствии аккредитованных наблюдателей. Все решения ЦИК были приняты единогласно. Согласно законодательству, семь политических партий направили в ЦИК членов с правом совещательного голоса. В то время как представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили активное участие членов с правом совещательного голоса в обсуждении, их мнения не были приняты во внимание при принятии решений.⁵ Председатель ЦИК регулярно выступала по телевидению и давала свою политическую оценку избирательному процессу и кандидатам, что поставило под вопрос беспристрастность работы избирательной комиссии.⁶ В целом, несмотря на существующие международные стандарты, ЦИК обеспечила беспристрастную подготовку и проведение выборов.

ОИК и УИК были назначены совместным решением местных исполнительных и законодательных органов власти в каждой административной единице. В соответствии с недавними поправками, внесенными в Избирательный кодекс, было введено требование, согласно которому одна треть членов ОИК и УИК должны представлять политические партии и другие общественные объединения, и не более одной трети членов комиссии могут составлять государственные служащие. Однако, из-за отсутствия критериев, регулирующих назначение членов ОИК и УИК, эффективность данного положения, целью которого является продвижение принципа «включенности» (инклюзивности), была ограниченной. Только 3.5 % членов ОИК и 0.1% членов УИК были выдвинуты партиями, которые относятся к оппозиционным⁷. В то время как ограничение числа государственных служащих в принципе

⁴ Параграф 20 Замечаний общего порядка № 25 (1996) к Статье 25 Международного Пакта о гражданских и политических правах Комитета по правам человека ООН.

⁵ Два члена с правом совещательного голоса от партий БНФ и ОГП были освобождены от исполнения своих обязанностей после того, как партии сняли своих кандидатов.

⁶ 29 августа в связи с выдвижением кандидата председатель ЦИК заявила: «Мы должны принять юридически верное решение, однако мы являемся политическим органом, поэтому мы можем принять и политическое решение».

⁷ На уровне ОИК пять партий, которые принято считать оппозиционными, выдвинули 198 кандидатов, но только 50 из них были назначены (25 %). В то же время из 110 кандидатов, предложенных общественным объединением «Белая Русь», которая выражает поддержку правительству, были назначены 106 человек (96%). На уровне УИК из 664 кандидатов, выдвинутых оппозиционными партиями, только 61 человек был назначен на должность члена комиссии (11%), в то время как из 4799 человек, предложенных «Белой Русью» назначены были 4189 (87%). ЦИК объяснил столь малое число тем, что оппозиция выдвинула кандидатов, которые не являются «добропорядочными» гражданами, предоставив представителям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ документы, подтверждающие тот факт, что некоторые из них имеют судимость.

является позитивным фактором, представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили многочисленные случаи, когда работа ОИК и УИК проходила под влиянием местных властей.

ЦИК подготовила пособия для работы ОИК и УИК, а также отдельное обучающее руководство для УИК. ЦИК предприняла ограниченные меры по информированию избирателей посредством предоставления информации на телевидении и распространения плакатов с датой проведения выборов.

Регистрация избирателей

В то время как все граждане, достигшие 18 лет на момент проведения выборов, имеют право участвовать в голосовании, в избирательном законодательстве присутствуют значительные ограничения избирательных прав. Гражданам, признанным судом недееспособными, а также гражданам, находящимся в предварительном заключении или отбывающим тюремное заключение, независимо от тяжести совершенного преступления, отказано в праве участвовать в голосовании. Отказ в предоставлении права голосовать тем гражданам, которые находятся в предварительном заключении, противоречит принципу презумпции невиновности, указанному в Копенгагенском Документе ОБСЕ, подписанном в 1990 году, а также в Конституции Республики Беларусь.⁸ Лишение избирательных прав всех граждан, отбывающим тюремное наказание, указывает на отсутствие пропорциональности и также противоречит принципам ОБСЕ и международным стандартам.⁹

ЦИК установила, что общее число избирателей составляет приблизительно 7.1 миллионов человек. Списки избирателей составлялись отдельно по каждому участку местными администрациями и уточнялись УИК. Положения о регистрации избирателей не предусматривают сводных или централизованных списков избирателей на каком-либо из уровней, стоящих выше уровня участковой избирательной комиссии. Кроме того, не существует системы перекрестной проверки для предотвращения повторной регистрации избирателей. Согласно Избирательному кодексу избиратель может сам проверить свои личные данные, указанные в списке избирателей на участке. Однако, кодексом не предусмотрено опубликование списков избирателей в общественных местах. Избирателям было необходимо посетить офис соответствующей УИК, чтобы лично проверить свои данные в списках. Списки избирателей оставались открытыми до момента окончания голосования. Граждане могли быть зарегистрированы для участия в голосовании, при предъявлении документа, удостоверяющего личность и регистрацию проживания на территории соответствующего округа. Несмотря на инклюзивность, регистрация избирателей в день выборов не соответствует принятым международным нормам.¹⁰

⁸ Параграф 5.19 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году и Статья 26 Конституции Республики Беларусь.

⁹ Согласно параграфу 7.3 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, все государства-участники обязуются «гарантировать всеобщее и равное избирательное право всем совершеннолетним гражданам», в то время как согласно параграфу 24 ограничение прав и свобод должно быть «строго пропорционально цели закона». Общий Комментарий № 25 (1996) Статьи 25 Международного Пакта о гражданских и политических правах Комитета по правам человека ООН гласит, что основания для лишения избирательных прав должны быть «объективными и обоснованными». (пункт 14)

¹⁰ В Кодексе Венецианской комиссии о надлежащей практике в вопросах выборов 2002 года, рекомендовано: «ни в коем случае не должно быть разрешено регистрировать избирателей непосредственно на избирательном участке в день голосования».

Регистрация кандидатов

Право баллотироваться в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь имеют граждане, достигшие 21 года и постоянно проживающие на территории Республики Беларусь. Однако закон запрещает выдвигать свою кандидатуру гражданам, имеющим судимость. При отказе кандидату в жалобе на решение ЦИК, Верховный суд отметил, что ограничения распространяются на всех кандидатов, независимо от того, была ли судимость погашена или нет. Данные ограничения противоречат параграфам 7.5 и 24 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, а также национальному законодательству.¹¹

Кандидаты могли выдвигаться тремя способами: зарегистрированными политическими партиями, трудовыми коллективами и инициативными группами граждан, собравших более 1 000 подписей избирателей. Впервые, политические партии могли выдвигать кандидатов во всех избирательных округах, независимо от того имеют ли они региональные структуры в данном округе или нет. Вследствие этого, политическими партиями было выдвинуто значительно большее число кандидатов.¹²

Тем не менее, процесс регистрации кандидатов был омрачен чрезмерно техническим применением строгих правовых положений, что привело к исключению из выборов каждого четвертого кандидата, что противоречит параграфам 7.5 и 24 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году. Двадцати семи кандидатам, подавшим жалобы в ЦИК было отказано в регистрации в связи с тем, что более 15% подписей при проверке были признаны недействительными, многие из них по причине незначительных технических неточностей.¹³ По мнению многих собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ критерии, отбор и процедура проверки подписей были недостаточно прозрачными.¹⁴

Пятнадцати кандидатам, которые подали жалобы в ЦИК, было отказано в регистрации в связи с тем, что были обнаружены несоответствия в поданных ими декларациях о доходах и/ или имуществе. Несмотря на то, что согласно закону кандидату может быть отказано в регистрации при наличии существенных ошибок,¹⁵ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировала несколько случаев, когда кандидатам было отказано в регистрации из-за незначительных неточностей.¹⁶ Одному из кандидатов было отказано в регистрации на основании его личности.¹⁷ Законодательство не допускает исправления ошибок, которые относятся к ошибкам по небрежности, несущественным или технического характера.

¹¹ Согласно Статье 99 Уголовного кодекса, судимость не должна нести за собой никаких юридических последствий после того, как она была погашена

¹² В 2008 году 8 из 15 политических партий выдвинули 59 кандидатов. в 2012 году 8 из 15 зарегистрированных партий выдвинули 264 кандидата.

¹³ Например, подписи признавались недействительными в том случае, если дата на подписном листе была проставлена не самим подписывающимся, а иным лицом, даже в том случае, когда кандидаты предоставили подтверждение в письменной форме о том, что подписавшийся сам поставил подпись в подписном листе. Также подпись признавалась недействительной в случае, если подписавшийся неразборчиво указал имя или если в адресе и паспортных данных были допущены незначительные ошибки.

¹⁴ Согласно инструкциям ЦИК члены ОИК для проверки «подозрительных» подписей делали запросы в соответствующие государственные органы и часто лично посещали избирателей.

¹⁵ Согласно постановлению ЦИК №35 под существенными ошибками понимается расхождение более, чем на 20% в декларации о годовом доходе, в то время как отсутствие сведений о наличии любого имущества является существенной ошибкой.

¹⁶ Например, Сергею Бритикову было отказано в регистрации в избирательном округе 84 по причине того, что он не указал в декларации то, что является владельцем акций в предприятии, стоимость которых составляет менее 2 евро в эквиваленте.

¹⁷ Решение ЦИК №89 (от 29 августа 2012 года) в отношении Александра Солопа.

В целом из 494 заявлений о выдвижении рассмотренных ОИК, 363 кандидата были зарегистрированы, 123 было отказано, и 9 сняли свои кандидатуры. Пятьдесят три кандидата, которым было отказано в регистрации, подали жалобу в ЦИК, после чего были зарегистрированы еще 11 кандидатов. Семнадцать кандидатов, которым было отказано в регистрации, обжаловали решение ЦИК в Верховном суде, в результате чего был зарегистрирован еще один кандидат. Однако после того, как 81 кандидат сняли свои кандидатуры, в выборах приняли участие 293 кандидата. В 16 из 110 избирательных округов на депутатский мандат претендовал один кандидат, не имеющий соперников.

Финансирование кампании

Финансирование для проведения избирательной кампании предоставляется кандидатам из государственного бюджета. Кандидатам выделяется сумма эквивалентная приблизительно 460 евро на печатные агитационные материалы. Данными финансовыми ресурсами управляет избирательная администрация, а кандидаты должны предоставлять платежные поручения на изготовленные агитационные материалы в окружные избирательные комиссии. В соответствии с поправками, внесенными в Избирательный Кодекс в 2010 году, кандидаты имеют право создавать избирательные фонды из собственных средств и на пожертвования физических и юридических лиц¹⁸. По состоянию на 21 сентября, 85 кандидатов открыли счета для своих предвыборных кампаний. Пожертвования от иностранных организаций и граждан, государственных и местных органов власти, благотворительных организаций и анонимных доноров запрещены. Предельная сумма, которую каждый кандидат вправе потратить на избирательную кампанию составляет около 9 140 евро.

Предвыборная атмосфера

Официально предвыборная кампания началась 23 августа после завершения регистрации кандидатов. Несмотря на небольшое увеличение активности за две недели до начала выборов, в большинстве регионов страны не было признаков активной избирательной кампании на протяжении всех четырех недель ее проведения. Избирательная кампания проходила в атмосфере контроля и в соответствии с правилами, которые существенно ограничили возможность проведения предвыборной агитационной кампании, включая проведение встреч с избирателями, печать и распространение агитационных материалов, доступ к средствам массовой информации. В целом, низкий уровень агитационной активности и незаинтересованность общественности в избирательном процессе поставили под вопрос возможность избирателей сделать осознанный выбор.

По оценке МНВ ОБСЕ/БДИПЧ было проведено лишь ограниченное число митингов, в то время как большинство кандидатов предпочли распространять листовки и проводить агитацию путем обхода избирателей на дому.

В соответствии с положительными поправками, внесенными в Избирательный кодекс, разрешительная процедура проведения агитационных мероприятий была заменена на уведомительную процедуру, согласно которой уведомление должно быть направлено за два дня до проведения такого мероприятия. В то время как места для проведения агитационных мероприятий должны предоставляться бесплатно местными органами власти, многие кандидаты выразили недовольство вариантами, которые были им предложены. Кандидаты

¹⁸ Максимальный размер из собственных средств кандидата ограничен суммой в 180 евро в эквиваленте, а максимальный размер другого единоличного донора - 90 евро в эквиваленте

также имеют право снять в аренду помещение для проведения предвыборных мероприятий, используя собственные средства, однако такой возможностью воспользовались немногие.

Несколько кандидатов и политических партий высказали жалобы касательно предоставленных мест, указывая, что кандидаты, поддерживающие власть, имели привилегии в получении мест для проведения встреч, организованных трудовыми коллективами и крупными предприятиями на их территории, что противоречит Статьям 73 и 74 Избирательного кодекса. Кроме того, кандидаты, выдвинутые трудовыми коллективами, получили преимущество от организационной поддержки работников государственных предприятий, включая такие государственные учреждения, как больницы.¹⁹ Подобным образом, некоторое число агитационных мероприятий было организовано в школах под видом родительских собраний, где родителям была представлена предвыборная кампания кандидатов.²⁰

Не смотря на то, что в целом избирательная кампания проходила достаточно спокойно, процесс был омрачен несколькими инцидентами, включая случаи запугивания и некорректного обращения с оппозиционными кандидатами и активистами. В частности, представители кампании «Говори правду» и ее молодежной группы «Змена» подверглись большому числу арестов за незначительные административные нарушения. Например, активист кампании «Говори правду» Егор Виняцкий 5 сентября был задержан и осужден на 10 суток за использование ненормативной лексики в общественном месте. На следующий день офис кампании в Минске подвергся обыску, в результате которого были изъяты агитационные материалы. 7 сентября сотрудники милиции задержали двух активистов группы «Змена», опять же за использование ненормативной лексики в общественном месте. 18 сентября четыре активиста группы «Змена» и семь журналистов были задержаны после того, как сотрудники милиции в штатском с применением насилия разогнали пикет в Минске. Эти и другие инциденты способствовали созданию атмосферы запугивания и оказанию давления на кандидатов и активистов, имеющих отношение к оппозиции.²¹

Две политические партии объявили бойкот выборам и отказались от выдвижения своих кандидатов.²² Кроме того, две партии – ОГП и Партия БНФ – с самого начала избирательной кампании заявили о своем намерении бойкотировать выборы, но только после того, как активно используют возможности работы с избирателями, которые в иной ситуации недоступны. Решения о снятии кандидатов были подтверждены на съездах соответствующих партий 15 сентября. В качестве причин своего решения они указали продолжающееся наличие в тюрьмах заключенных, осужденных по политическим мотивам, ограниченную роль

¹⁹ Многие наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отметили трудности в получении информации о мероприятиях, проводимых в рамках избирательной кампании независимыми кандидатами, особенно если мероприятия проходили в помещении государственных предприятий.

²⁰ Например, в участках № 1, 13, 54, 95, 100. Однако на участках № 67 и 76 наблюдателям сообщили, что кандидатам запрещено проводить агитационные мероприятия в помещении школ.

²¹ Кроме того задержания или явное запугивание включали: один кандидат от оппозиции был дважды задержан сотрудниками таможенной службы при пересечении границы, (31 августа и 13 сентября, Елена Фомина, представляющая незарегистрированную белорусскую социал-демократическая партия «Народная Грамада» (ПБСП-НГ) в округе №17).

Один кандидат был задержан на небольшой срок во время проведения агитационного мероприятия (4 сентября, Леонид Подберетский, которого поддерживает кампания «Говори правду» в округе № 84). Машину одного из кандидатов эвакуировали (Анатолий Лебедев, председатель ОГП, избирательный округ 105, 12 сентября). В автомобиле еще одного из кандидатов был произведен обыск и изъяты материалы (30 августа, Алексей Гаврутиков, представляющий незарегистрированную партию ПБСП-НГ в округе №18)

²² Консервативная Христианская партия БНФ (КХП-БНФ) и партия Белорусская Социал-демократическая Грамада (ПБСДГ)

парламента, а также низкий уровень доверия к избирательному процессу, особенно отсутствие репрезентативности в ОИК и УИК.

Средства массовой информации

Конституция Республики Беларусь гарантирует свободу самовыражения и запрещает цензуру. В стране существует большое количество средств массовой информации. Однако из-за административных препятствий освещение избирательной кампании не отличалось широким разнообразием взглядов. Особенно это можно отметить в отношении СМИ телерадиовещания, которые являются основным источником политической информации в стране. Это противоречит параграфу 7.8 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, и ограничивает возможность избирателей сделать осознанный выбор.

В соответствии с Избирательным Кодексом, ЦИК приняла постановления, согласно которым кандидатам было предоставлено бесплатное эфирное время и место для печати в государственных СМИ. Кандидатам было разрешено сделать запись выступления продолжительностью не более 5 минут для последующей трансляции на государственном радио и телевидении, и опубликовать свои избирательные программы в одной из государственных газет.

Однако, с 27 августа, на основании решения ЦИК, большинство средств массовой информации отказывались предоставлять бесплатное эфирное время кандидатам, которые призывали к бойкоту выборов, а газеты подвергали цензуре и/или отказывались печатать их предвыборные программы. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировала более тридцати случаев, когда кандидатам было отказано в предоставлении бесплатного эфирного времени и/или площади для печати, или их обращения и/или публикации подвергались цензуре.

Большинство кандидатов проявили слабый интерес к участию в телевизионных дебатах, которые впервые были разрешены Избирательным Кодексом на парламентских выборах. Ряд кандидатов заявили, что они не участвовали в телевизионных дебатах из-за низкой заинтересованности к ним со стороны своих соперников, особенно тех, кто поддерживает власть. Согласно данным ЦИК, был записан и показан по телевидению 31 выпуск дебатов, в то время как 7 записанных выпусков дебатов не были показаны из-за того, что кандидаты призывали к бойкоту выборов.

Помимо бесплатного эфирного времени, согласно предварительным заключениям мониторинга СМИ, проведенного МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, отмечается весьма ограниченное освещение избирательной кампании в новостных программах.²³ Освещение избирательной кампании в теле и радио средствах массовой информации фактически отсутствовало, а кандидаты упоминались только как группа, без указания их имён. Государственные СМИ сконцентрировали внимание на процедурных аспектах избирательного процесса согласно ЦИК и широко освещали деятельность Президента и правительства.

Государственные каналы, которые были включены в мониторинг, посвятили 60% времени новостей, транслировавшихся в прайм-тайм, Президенту, 24% – государственным служащим, 13% – ЦИК, и менее 1% - политическим партиям и независимым кандидатам, вместе взятым.

²³ Представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ проводили мониторинг освещения политических событий в наилучшее эфирное время (18:00 – 24:00) на пяти телевизионных каналах: Беларусь-1, Беларусь-2, Общенациональное телевидение, Столичное телевидение, РТР-Беларусь; одной радиостанции – Радио «Столица»; в шести государственных и частных газетах – «Советская Белоруссия», «Звезда», «Республика», «Народная Газета», «Народная Воля», «Наша Нива».

Радио «Столица» посвятило 62% времени новостей государственным служащим, 30% - Президенту и 7% - ЦИК. Кандидаты вообще не упоминались в новостях данной радиостанции.

Подобное освещение наблюдалось при мониторинге всех четырех государственных печатных СМИ, где 52% времени были посвящены Президенту, 40% - государственным служащим, 5% - ЦИК и только 3% - кандидатам. Частные печатные СМИ, «Народная Воля» и «Наша Нива», предлагали избирателям более широкое освещение кампаний всех кандидатов, размещая, в числе прочих, аналитические и критические статьи. Однако, частные печатные СМИ ограничены ограниченным тиражом и не доступны большинству избирателей.

Жалобы и заявления

Несмотря на последние поправки, внесенные в Избирательный кодекс, механизм рассмотрения заявлений и жалоб не позволил обеспечить эффективную правовую защиту, таким образом, нарушая пункт 5.10 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, и Статью 8 Всемирной декларации прав человека.²⁴ Несмотря на то, что заседания ЦИК и Верховного Суда проходили в открытом режиме и формально в соответствии с надлежащей правовой процедурой, во многих случаях рассмотрение жалоб сопровождалось непоследовательным и формальным применением закона, часто за счет нарушения права на справедливое судебное разбирательство и принципа пропорциональности.

Жалобы на решения избирательных комиссий могут быть представлены на рассмотрение в комиссии более высокого уровня. Только некоторые виды решений могут быть обжалованы в суде. Среди них решения о назначении членов ОИК и УИК, пропуски в списках избирателей, а также решения ЦИК касательно отказа в регистрации кандидатов и признания выборов недействительными.²⁵ В большинстве случаев заинтересованным сторонам, чьи права были нарушены в ходе избирательного процесса, не было предоставлено возможности отстаивать свои интересы.

Согласно ЦИК, по состоянию на 22 сентября в избирательные комиссии и местные исполнительные органы было подано 938 жалоб и запросов. Из них 477 было подано в ЦИК, 210 – в ОИК, 58 – в местные исполнительные органы. Из 477 жалоб, поданных в ЦИК, 76 были связаны с вопросами, касающимися состава и действий ОИК и УИК, 56 – регистрации кандидатов, 66 – содержания предвыборной кампании. Основная часть жалоб не была рассмотрена коллегиально, а была рассмотрена отдельными членами или сотрудниками ЦИК, и на эти жалобы формально были предоставлены ответы в письменном виде. Верховным судом было рассмотрено 17 жалоб по решениям ЦИК, все касательно отказа в регистрации кандидатов.

По состоянию на 21 сентября 79 жалоб было направлено прокурорам, из них 28 – на имя Генерального прокурора. Несмотря на то, что в большинстве случаев прокуроры осуществляли надзор над избирательным процессом в ответ на жалобы, в некоторых случаях прокуратора действовала по собственной инициативе. Например, в одном случае 10 сентября Сергею Калякину, председателю партии «Справедливый Мир» было вынесено предупреждение за высказывания «тенденциозного характера» направленные «на подрыв авторитета

²⁴ Параграф 5.10 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году, устанавливает право каждого на «эффективное средство защиты против административных решений как гарант уважения основных прав и обеспечение юридической целостности». Статья 8 Всемирной декларации прав человека гласит: «каждый имеет право на эффективный механизм правовой защиты компетентными национальными судебными органами против нарушения основных прав, закрепленных в конституции или законодательстве»

²⁵ Решение ЦИК, при котором объявляются итоги, не может быть обжаловано в суде.

государственной власти, дезорганизацию избирательного процесса и дестабилизацию гражданского общества».

Местные и международные наблюдатели

Закон предусматривает возможность наблюдения за избирательным процессом широким кругом заинтересованных лиц, в том числе доверенными лицами кандидатов, общественными объединениями, политическими партиями, группами граждан, профессиональными союзами, представителями СМИ, а также международными наблюдателями. Всего избирательными комиссиями были аккредитованы 30300 местных наблюдателей, в том числе представители организации «Правозащитники за свободные выборы», которая направила 400 наблюдателей, и «За свободные выборы», направившей 1400 наблюдателей. Большинство наблюдателей были направлены общественными объединениями, которые поддерживают действующее правительство.²⁶

Кроме того, было аккредитовано 762 международных наблюдателя. 4 краткосрочных наблюдателя от стран-участниц ОБСЕ, в том числе два парламентария, были признаны Министерством иностранных дел нежелательными для въезда в Республику Беларусь. В связи с этим наблюдатели выразили властям страны свое глубокое неодобрение.

Наблюдатели могут присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, при досрочном голосовании и на голосовании в день выборов. Тем не менее, в Избирательном кодексе не указано то, что наблюдателям должен быть предоставлен эффективный доступ к основным аспектам процесса регистрации кандидатов, а также процессам голосования и подсчета голосов.²⁷ Несмотря на то, что ЦИК официально заявила, что наблюдателям будет предоставлен полный доступ к избирательному процессу, международные наблюдатели сообщили, что во многих случаях им не была предоставлена полноценная возможность наблюдать за процессом регистрации кандидатов, досрочным голосованием и соответствующими процедурами в день выборов.

В то время как наблюдателям разрешено ознакомиться с результатами протоколов на избирательных участках, в законе не указано, что наблюдатели имеют право получить заверенные копии протоколов. Заверенные копии протоколов позволяют наблюдателям проверить точность заявленных результатов.

Досрочное голосование

Досрочное голосование проходило с 18 по 22 сентября на территории всей страны. В соответствии с Избирательным кодексом, избиратель не обязан указывать причину, по которой желает проголосовать досрочно. Согласно данным, предоставленным ЦИК, 25.9% избирателей приняли участие в досрочном голосовании. Международные наблюдатели предоставили 830 форм по результатам наблюдения за ходом досрочного голосования. В целом досрочное голосование проходило согласно установленному порядку. Местные наблюдатели присутствовали лишь в 32% УИК, где проводилось наблюдение, большинство из них

²⁶ Из 30 300 местных наблюдателей 22125 были направлены общественными объединениями, которые поддерживают действующее правительство, включая 5107 от объединения «Белая Русь», 4575 от Белорусского Республиканского союза молодежи и 3408 от Белорусского общественного объединения ветеранов.

²⁷ Несмотря на то что, в Избирательном кодексе это не запрещено, ЦИК в письменной форме подтвердила, что наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ не могут наблюдать за процессом проверки подписей. Наблюдателям запрещено находиться рядом со столом, за которым выдаются бюллетени.

представляли общественные объединения. В 97% УИК наблюдатели не сталкивались с препятствиями во время наблюдения за досрочным голосованием.

В целом процесс досрочного голосования получил оценку «хорошо» или «очень хорошо» в 95% случаев. Однако международными наблюдателями были зафиксированы случаи несоблюдения процедуры проведения досрочного голосования в 10% случаев. К этому относится заполнение ежедневных протоколов (8%), вывешивания протоколов на всеобщее обозрение (7%), а также проверка урн для голосования в конце дня на предмет того, опечатаны ли они и находятся ли в сохранности (7%). Тайна голосования не была обеспечена в 6% случаев, а прозрачность процесса была негативно оценена в 9% случаев.

День выборов

Вскоре после полуночи по минскому времени ЦИК объявила о том, что предварительно явка избирателей составила 74.2%. Этот факт оспорили некоторые местные наблюдатели. В 95% случаев наблюдатели оценили открытие участков для голосования как хорошее или очень хорошее. Участки для голосования были открыты вовремя и без существенных нарушений процесса. В 95% случаев процессу голосования была дана хорошая или очень хорошая оценка. В то время как большая часть процедур была соблюдена, были отмечены некоторые нарушения, такие как групповое голосование (9%), схожие на вид подписи в списках избирателей (6%), расположение урны для голосования вне поля зрения членов ОИК и наблюдателей (13%), опечатывание урн для голосования ненадлежащим образом (5%). Возможность наблюдения за процессом голосования была ограничена в 11% случаев.

Однако, процесс значительно ухудшился во время подсчета голосов и был оценен наблюдателями как плохой или очень плохой в 37% случаев, что имеет существенное значение. На 21% избирательных участках были зафиксированы серьезные нарушения или невыполнение элементов процесса подсчета голосов. Например, не было подсчитано число избирателей, получивших бюллетени для голосования (23%), результаты не были объявлены по каждому кандидату (28%), результаты не были проверены при помощи контрольных формул (20%), протоколы не были подписаны и вывешены (11%). Наблюдатели обратили внимание, что подсчет голосов часто проходил в тишине, и им не была предоставлена полноценная возможность наблюдать за процессом подсчета в 37% избирательных участков. Отсутствие точно обозначенных процедур подсчета означает, что не гарантирован честный подсчет голосов, как это требуется согласно параграфу 7.4 Копенгагенского Документа ОБСЕ, подписанного в 1990 году.

Процесс сведения результатов в ОИК был оценен как плохой или очень плохой в 12 из 81 ОИК, где проводилось наблюдение. Наблюдатели отметили, что им препятствовали проводить наблюдение в 17% случаев. Процесс сведения результатов не был оценен как хорошо организованный в 7% случаев, а результаты протоколов не были внесены в сводные таблицы в 8% случаев. В семи ОИК, где проводилось наблюдение, наблюдателей поставили в известность о том, что итоговое сведение результатов состоится только в понедельник утром, и протокол ОИК не был составлен. Тем не менее, в 00:30 по минскому времени ЦИК объявила о предварительных итогах голосования по всем округам.

Местные наблюдатели присутствовали при открытии 74% избирательных участков, где проводилось наблюдение представителями ОБСЕ/БДИПЧ, при процессе голосования в течение дня – на 85% участков, и при подсчете голосов – на 97% участков. 54% председателей и около 70% членов УИК, где проводилось наблюдение, составили женщины.

*Документ был переведен на русский и белорусский языки.
Вариант на английском языке является единственной официальной версией документа.*

Информация о миссии и слова признательности

Минск, 24 сентября 2012 года – Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ была открыта 22 августа и состоит из 11 экспертов, 36 долгосрочных наблюдателей, которые распределены по всей территории Республики Беларусь.

В день выборов 330 краткосрочных наблюдателей приняли участие в наблюдении за выборами, в том числе 71 представитель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Всего в наблюдении участвовали представители 37 стран-участниц ОБСЕ. Наблюдение за голосованием проходило на 1173 избирательных участках. Наблюдение за подсчетом голосов проходило на 125 избирательных участках на территории всех избирательных округов. Наблюдение за сведением голосов осуществлялось в 86 ОИК.

Наблюдатели благодарят власти Республики Беларусь за приглашение провести наблюдение за выборами, Центральную избирательную комиссию за сотрудничество и за предоставление аккредитаций, Министерство иностранных дел и иные органы за помощь и сотрудничество. Наблюдатели также выражают свою признательность другим международным институтам за сотрудничество и поддержку.

Дальнейшая информация:

- Антонио Милошоски, Глава миссии ОБСЕ/БДИПЧ (Минск) +375336238425
- Томас Раймер, Пресс-Секретарь ОБСЕ/БДИПЧ +48609522266 или Ричард Лапин, Советник по выборам (Варшава) +48225200673
- Нил Саймон, Директор по коммуникациям, ПА ОБСЕ +4560108380 или Тина Шён, Заместитель генерального секретаря ПА ОБСЕ (Копенгаген) +4540304985

Адрес МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

Гостиница «Юбилейная»
пр-т Победителей, 19, г. Минск 220004, Республика Беларусь
Тел: +375172269261
Факс: +375172269266
Электронный адрес: office@odihr.by
Адрес в Интернете: www.osce.org/elections/Belarus/2012