



праваабаронцы за свабодныя выбары!

5 ноября 2010 года

Выборы Президента Республики Беларусь 2010: предварительный отчет по итогам наблюдения за формированием участковых избирательных комиссий

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

1. 3 ноября закончилось формирование участковых избирательных комиссий (УИК) – одного из ключевых механизмов избирательного процесса, который непосредственно осуществляет организацию голосования и подсчет голосов.

2. Некоторые позитивные нововведения в избирательном законодательстве в декабре 2010 года¹ не изменили суть процесса формирования УИК: тотальный контроль со стороны исполкомов, являющихся частью властной «вертикали» действующего Президента.

3. Из 84 084 представителей, выдвинутых в состав 6 346 УИК политическими партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и группами граждан, только 1 073 выдвигались оппозиционными политическими партиями. Выдвижение остальных кандидатур происходило под руководством местных властей, определивших соответствующие «квоты» для предприятий и учреждений и согласовывали предложенные кандидатуры еще до завершения процесса выдвижения представителей.

4. Заседания исполкомов и местных администраций по формированию УИК (с 1 по 3 ноября) проходили в условиях относительной открытости для наблюдателей, но имели исключительно формальный характер. В большинстве случаев они сводились к быстрому и безальтернативному утверждению списков состава комиссий, подготовленных накануне заседаний в закрытом режиме.

5. Очевидным является дискриминационное отношение исполкомов к представителям от оппозиционных партий: из 1 073 представителей от этих партий в состав УИК вошли только 183 человека, или 17,1%. В то же время среднестатистическая «проходимость» кандидатов в состав УИК составила 84,3% (70 815 человек из 84 024 претендентов); представителей от лояльных власти партий – 87,7% (1 586 из 1 808), а представителей от 4 крупнейших проправительственных общественных объединений и 1 такого же профсоюза – 93,2% (23 689 из 25 419).

6. В результате представители оппозиционных партий составляют 0,25% от общего числа членов сформированных УИК и будут представлены менее чем в 3% участковых

¹ Ограничение количества государственных служащих в составе комиссий, гарантия включения в состав комиссии не менее трети представителей политических партий и общественных объединений, а также возможность судебного обжалования решений об образовании комиссий.

избирательных комиссий. Это лишает их эффективной возможности влиять на работу комиссий и, соответственно, на ключевой момент выборов – организацию голосования и подсчета голосов.

7. Большинство членов созданных УИК хоть раз были в составе УИК на прошлых местных, парламентских или президентских выборах, которые не являлись ни свободными, ни справедливыми.

8. По данным кампании «Правозащитники за свободные выборы», поданы 77 жалоб на решения исполкомов о формировании УИК. Отсутствие критериев, которым должны соответствовать члены УИК, формальное рассмотрение жалоб судами и тот факт, что ни одна из жалоб на невключение в состав ТИК не была удовлетворена, делают обжалование неэффективным инструментом обеспечения справедливости избирательного процесса.

9. Таким образом, процесс формирования УИК практически ничем не отличался от процесса формирования ТИК. С точки зрения соответствия национальному законодательству, он происходил в целом без значительных нарушений, но его результат не позволяет считать созданные УИК беспристрастными и непредвзятым.

I. ПРАВОВАЯ БАЗА

В соответствии со ст. 27 Избирательного кодекса, подготовку и проведение выборов Президента вместе с территориальными избирательными комиссиями (ТИК), обеспечивают участковые избирательные комиссии (УИК). Именно УИК организуют голосование, подсчет голосов и установление итогов голосования на избирательных участках, что делает их одним из ключевых механизмов избирательного процесса.

Как и территориальные избирательные комиссии, УИК состоят из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинувших в состав комиссий путем сбора подписей².

УИК формируются районными, городскими, исполнительными комитетами, а в городах с районом делением – местными администрациями в составе 5–19 членов.

Формирование УИК – по сравнению с выборами Президента в 2006 году – происходит согласно Избирательному кодексу 2000 года в редакции от 4 января 2010 года. Основные изменения в процедуре выдвижения в УИК касаются следующего:

² Порядок направления представителей в состав избирательных комиссий также разъяснены постановлением ЦИК № 48 от 15 сентября 2010 года «О разъяснении применения части второй статьи 61 Избирательного кодекса Республики Беларусь, предусматривающей представление документов для регистрации инициативной группы при проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2010 году».

1) в ст. 34 было установлено, что, как правило, не менее трети комиссий должны составлять представители политических партий и иных общественных объединений;

2) новым является также запрет на включение в состав избирательных комиссий руководителей местных исполнительных и распорядительных органов, судей и прокуроров, а также положение о том, что государственные служащие не должны составлять более трети состава комиссии;

3) существенными являются изменения в ст. 34, закрепившие право представителей субъектов, которые выдвинули своих представителей в состав комиссий, присутствовать во время заседаний органов, образующих комиссии;

4) новая редакция ст. 34 дает возможность судебного обжалования решения органа о формировании комиссии. Субъекты, выдвинувшие своего представителя в состав комиссии, получили право обжаловать решение соответствующего органа в районном, городском суде.

Возможности выдвижения в состав УИК от политических партий и других общественных объединений, как и раньше, ограничиваются требованием к наличию организационных структур. Выдвигать представителей в состав УИК имеют право руководящие органы областных, Минских городских, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах организационных структур политических партий и других общественных объединений. Таким образом, республиканские общественные объединения, не имеющие организационных структур, вообще лишены возможности выдвигать своих представителей в состав участковых избирательных комиссий.

II. ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ В ЧЛЕНЫ КОМИССИЙ

Согласно Календарному плану по организации выборов³, выдвижение представителей в состав УИК завершилось 31 октября.

Выдвижением подавляющего большинства кандидатур в состав УИК руководили исполкомы. В г. Могилеве, например, на доске объявлений в Ленинском райисполкоме было размещено объявление о разрядке для учреждений и предприятий города, куда и сколько направить человек для включения в состав УИК. Солигорский райисполком (Минская область) утвердил «План организационно-идеологического обеспечения выборов», в соответствии с которым идеологический отдел райисполкома отвечает за «проведение встреч с представителями районных структур политических партий и общественных объединений по вопросам их участия в выборах».

Отказов в приеме документов по выдвижению представителей в составы УИК наблюдателями кампании зафиксировано не было. Все заинтересованные лица смогли

³Утвержден постановлением ЦИК № 43 от 15 сентября 2010 года.

подать необходимые документы и были проинформированы о времени и месте их приема. Однако наблюдатели отмечают, что информация о ходе подачи документов со стороны местных администраций выдавалась неохотно, а в большинстве случаев не выдавалась вовсе.

По данным ЦИК, в состав 6 346 УИК на территории Беларуси были выдвинуты 84 024 кандидата. Проверить достоверность этой цифры невозможно. Также почти невозможно узнать, были ли выполнены формальности при выдвижении кандидатур в состав комиссий. ЦИК приводит следующие данные о количестве кандидатов по способу выдвижения:



По данным ЦИК, из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав УИК выдвинули 10, в том числе 5 оппозиционных. Из 2 881 партийных представителей, 1 073 были выдвинуты оппозиционными партиями и 1 808 – партиями, лояльными к власти. Кроме того, незначительное количество представителей от оппозиционных партий была выдвинута путем сбора подписей избирателей.

Более трети претендентов в члены УИК составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. При этом всего 5 организаций – ОО «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», Федерация профсоюзов Беларуси, Белорусский союз женщин, и Белорусское общественное объединение ветеранов выдвинули 84,8% от всех претендентов от общественных объединений и профсоюзов:



III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, ОБРАЗУЮЩИХ КОМИССИИ

Создание УИК произошло в соответствии с Календарным планом по организации выборов – до конца дня 3 ноября. В целом, по сравнению с выборами 2006 года, исполкомы более внимательно относились к лицам, выразившим желание присутствовать на заседаниях по образованию УИК. Информация о том, когда и где будут проходить совместные заседания по формированию состава комиссий, была, как правило, доступной. Барановичский и Пинский горисполкомы (Брестская область), Гродненский, Оршанский (Витебская область) райисполкомы, администрация Ленинского района г. Гродно и другие, по сообщениям наблюдателей, своевременно разместили на своих сайтах информацию о времени и месте заседания. Предварительно по телефону были приглашены представители НПО и субъектов, выдвинувшие своих представителей в состав комиссий на заседании администраций Первомайского, Ленинского районов г. Минска, Бобруйского, Глусского (Могилевская область) и Гродненского райисполкомов и др.

В то же время, известны случаи, когда последние не смогли попасть на заседании по причине нежелания чиновников. Так, представители оппозиционных политических партий, выдвинувших своих представителей, не были приглашены и не были уведомлены о времени и дате заседания исполкома в г. Кричеве (Могилевская область). В режиме секретности сформированы УИК Ленинского района г. Могилева, Советского района г. Минска, Первомайского и Ленинского районов г. Бобруйска и других.

Представители проправительственных структур, выдвинув своих представителей, на заседании по образованию УИК попасть не стремились, что дает дополнительные основания предполагать как об их уверенности в утверждении кандидатур выдвинутых представителей, так и о том, что списки членов УИК составлялись заранее согласно разнарядке.

Однако кроме допуска на заседания по сути ничего не изменилось. Повсеместно наблюдалась формальная процедура образования УИК.

Как и во время предыдущих избирательных кампаний, продолжительность заседаний органов, образующих комиссии, во многих местах была минимальной. По словам сотрудников администраций, проекты резолюций по составу УИК готовили специально созданные «рабочие группы», поэтому обсуждения состава УИК исполнительными комитетами или местными администрациями не происходило. Так, заседание Администрации Центрального района г. Гомеля длилось 14 минут, за которые из 1 124 представителей, выдвинутых в состав УИК, было включено 626. Заседание Гродненского райисполкома – 7 минут, за которые было «рассмотрено» 485 кандидатур и утверждены 471 член УИК. Администрация Ленинского района г. Минска сформировала УИК за 5 минут (из 1 101 кандидатур – 950 членов комиссий).

Представители, присутствующие на заседаниях по образованию УИК, как правило, не имели возможности задавать вопросы, им не предоставлялись итоговые протоколы для ознакомления. Условия проведения заседания, созданные

администрацией Октябрьского района г. Могилева, например, не позволили представителям услышать и увидеть что-то – их разместили в последних рядах большого зала, звукоусилительная аппаратура не использовалась.

Аналогичным образом прошли почти все мероприятия по утверждению состава УИК, на которых смогли присутствовать долгосрочные наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы». Практически не характеризовались лица, выдвинутые в комиссии. На заседаниях озвучивалось только, что все, кого предлагается включить, являются постоянными членами избирательных комиссий, имеют «достаточный опыт работы», предлагалась проголосовать за заранее определенный список. Отсутствие четко сформулированных критериев по-прежнему позволяет местным органам власти формировать УИК исключительно исходя из своих соображений.

Начальник отдела организационно-кадровой работы Администрации Центрального района г. Гомеля Наталья Шумакова на заседании озвучила критерии включения в состав УИК. Среди них: опыт участия в избирательных кампаниях, деловые качества кандидата, количественный состав организаций, направивших его.

По словам начальника отдела организационно-кадровой работы администрации Первомайского района г. Минска Людмилы Врублевской, основаниями отказа некоторым представителям политических партий были: поздняя подача документов, отсутствие записи о годе рождения в отдельном протоколе и проч. Как сообщила Л. Врублевская, преобладал подход «кто раньше подал – тот имеет больше оснований для включения». Она также не позволила наблюдателям ознакомиться с материалами выдвижения в состав ТИК, заявив, что на этом «нужна санкция от высшего руководства администрации».

В Гродненском райисполкоме Николаю Уласевичу и Ивану Круку, претендентам на включение в состав УИК, в ответ на их просьбы дважды не позволили ознакомиться с соответствующими материалами.

IV. СОСТАВ ОБРАЗОВАННЫХ КОМИСССИЙ

Всего в стране сформировано 6 390 УИК, в том числе, 280 – в стационарных лечебных и лечебно-профилактических учреждениях, 52 – в воинских частях, и 44 – в дипломатических представительствах Беларуси за рубежом.

В состав 6 346 УИК, расположенных на территории Беларуси, включены 70 815 членов. Таким образом, в состав комиссий вошли 84,3% от общего числа претендентов (84 024).

Чуть выше средней по стране уровень «проходимости» продемонстрировали кандидаты от пяти партий, лояльных к действующей власти (Коммунистическая партия Беларуси, Республиканская партия труда и справедливости, Аграрная партия,

Республиканская партия, Белорусский социально-спортивная партия). Из 1 808 представителей, выдвинутых этими партиями, в состав УИК вошли 1 586 человек, т.е. 87,7%.

«Проходимость» представителей от ОО «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», Федерации профсоюзов Беларуси, Белорусского союза женщин и Белорусского общественного объединения ветеранов оказалась значительно выше среднестатистическую: из 25 419 представителей, выдвинутых ими, в состав УИК вошли 23 689 человек (93,2%).

А вот из 1 073 представителей пяти оппозиционных партий, выдвинутых в состав УИК, в комиссии включены только 183 человека, т.е. 17,1% от общего числа претендентов. В результате представители оппозиционных партий составляют 0,25% от общего числа членов УИК и будут работать не более чем в 3% УИК.

Таким образом, предвзятое отношение органов, образующих УИК, к представителям оппозиционных политических партий является очевидным: в среднем, лишь один из шести претендентов от этих партий попал в состав УИК, в то время как из каждых десяти кандидатов от провластных партий и общественных объединений в участковые избирательные комиссии попали девять.

Наиболее «безальтернативной» оказалась Минская область, в которой из 11 747 претендентов в состав 1085 УИК вошли 11 253 человека, а именно – 95,8% от всех претендентов. «Проходимость» представителей от «Белой Руси» и Белорусского союза женщин составила 100% (808 из 808 и 869 из 869 соответственно). А вот из 69 представителей, выдвинутых четырьмя оппозиционными партиями, в состав УИК Минской области попали только 7 человек (10,1%).

Более 9% членов участковых избирательных комиссий, независимо от способа их выдвижения, являются представителями от действующей власти. Большинство из них уже хотя бы раз были членами УИК на предыдущих местных, парламентских или президентских выборах. Это, в основном, сотрудники исполкомов и других государственных учреждений (прежде всего – учреждений образования и здравоохранения), а также представители проправительственных общественных объединений.

У. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ, ОБРАЗУЮЩИХ КОМИССИИ

Согласно ст. 34 Избирательного кодекса, решение органа, формирующего участковые комиссии, может быть обжаловано в трехдневный срок с момента его принятия соответственно в районный, городской суд субъектами, выдвинувшими своих представителей в состав комиссии. Суд рассматривает жалобу в течение трех дней, его решение является окончательным.

По данным кампании «Правозащитники за свободные выборы» в районные суды по всей стране было подано 77 жалоб от имени субъектов (политических партий, общественных объединений и граждан), направивших своих представителей в комиссии.

Например, член партии БНФ Виктор Ивашкевич подал жалобу на действия администрации Первомайского района г. Минска, отказавшую представителю Минской городской организации БНФ Сергею Шинкевичу во включении в состав УИК. Администрация не приняла во внимание на то, что С. Шинкевич имеет опыт работы в избирательных комиссиях, и что в состав УИК Первомайского района не включен ни один из претендентов от партии БНФ. В. Ивашкевич считает отказ дискриминационным в отношении партии БНФ, принципиально и остро критикующей действующую власть.

Городская организация партии БНФ подала жалобу на решение администрации Ленинского района Гродно о невключении в состав УИК № 52 Максима Губаревича. Основанием для жалобы стало то, что кандидатура Губаревича не обсуждалась, а голосование проводилось по заранее подготовленному списку. Кроме того, руководство администрации выразила недовольство тем, что партия БНФ выдвинула представителей, ранее привлекавшихся к административной ответственности, безработных.

Как показали местные выборы в апреле 2010 года и практика обжалования решения о невключении в состав ТИК, отсутствие в Избирательном кодексе четко сформулированных критериев отбора в состав УИК, позволяет органам, образующих комиссии, принимать произвольные решения о включении в состав комиссий тех или иных выдвинутых лиц.

Надо отметить, что суды не рассматривали вопросы дискриминационного подхода к представителям оппозиционных политических партий со стороны исполкомов при формировании УИК. Между тем, наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы» зафиксировали случаи, когда местные исполкомы отдавали предпочтение определенным выдвинутым в состав избирательных комиссий лицам, именно по причине их политической принадлежности и лояльности в отношении существующей власти.

Целью кампании «Правозащитники за свободные выборы» является наблюдение за выборами Президента Республики Беларусь, оценка избирательного процесса с точки зрения белорусского избирательного законодательства и международных стандартов свободных и демократических выборов, информирование о наших выводах белорусской общественности и международного сообщества. Кампания является независимой и политически непредвзятой. Информацию о кампании можно найти на сайтах правозащитного центра «Вясна» (<http://spring96.org>) и Белорусского Хельсинкского комитета (<http://belhelcom.org>).