



# ПРАВозАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

## Выборы Президента Республики Беларусь

### Аналитический отчет о наблюдении за формированием участковых избирательных комиссий

*Наблюдение за выборами Президента Республики Беларусь осуществляется РПОО "Белорусский Хельсинкский комитет" и ПЦ "Вясна" в рамках кампании "Правозащитники за свободные выборы".*

#### Общие выводы

24 июня 2020 г. закончилось формирование участковых избирательных комиссий (УИК), которые являются важным элементом избирательного процесса и непосредственно осуществляют организацию голосования и подсчет голосов. Всего было создано 5 723 УИК, в их состав вошло 63 347 человек;

в связи с эпидемией COVID-19 ухудшились условия для наблюдения за формированием УИК, поскольку соответствующее постановление ЦИК (или постановление ЦИК № 13 от 8 мая 2020 г.) не предусмотрело возможность присутствовать на заседаниях по образованию УИК представителей общественных объединений, наблюдатели от которых аккредитованы в ЦИК, как это было на предыдущих выборах. Тем не менее, в большинстве случаев представители кампании имели возможность присутствовать на заседаниях (78%), некоторым наблюдателям отказали в такой возможности без объективного обоснования;

в половине случаев, когда заседания органов по формированию УИК проходили онлайн, представители кампании испытывали трудности в наблюдении из-за плохого качества трансляций, или вообще не имели такой возможности из-за отсутствия трансляции или ее прерываний с невозможностью дальнейшего восстановления. В 5% вместо онлайн-трансляции выставлялась видеозапись заседания, из которых только 20% наблюдателей отметили его хорошее качество;

из 42 заседаний по формированию УИК, на которых осуществлялся мониторинг, на 61% заседаний приглашались представители субъектов, выдвинувших своих представителей в состав комиссий, а также СМИ. В 45% выдвинутые кандидатуры не обсуждались на заседаниях, а в 35% было предложено голосовать за весь список. В комиссиях, где количество выдвинутых превышало количество мест обсуждение носило формальный характер, а в результате рейтингового голосования в комиссии традиционно не попадали представители, выдвинутые

оппозиционными партиями или иными независимыми общественными организациями;

в большинстве случаев наблюдатели отмечают "производственный принцип" формирования избирательных комиссий, когда члены комиссии представляют один и тот же трудовой коллектив состав УИК по наблюдателям кампании не выявил значительных изменений с момента проведения предыдущих избирательных кампаний;

при формировании УИК был явный дискриминационный подход исполкомов к представителям оппозиционных партий: из 545 выдвинутых в состав УИК вошли только 6 человек (1,1% от выдвинутых), в то время как из 3844 человек выдвинутых проправительственными партиями, в состав УИК вошли 3717 человек (96,7 % от выдвинутых);

в УИК включены почти все представители, выдвинутые пятью провластными организациями – БРСМ? "Белая Русь", Союз женщин, Союз ветеранов, Белорусский фонд мира и профсоюзов ФПБ (96,9% от выдвинутых);

общее количество представителей оппозиционных партий в УИК составило 6 человек, либо 0,009% от общего состава членов УИК, что в пять раз меньше чем на предыдущих президентских выборах 2015 г.;

отсутствие в избирательном законодательстве гарантий включения в состав избирательных комиссий представителей, выдвинутых всеми политическими субъектами, принимающими участие в выборах, как и прежде, делают возможным произвольный и дискриминационный подход в отношении оппозиционных партий и движений.

## **ПРАВОВАЯ БАЗА**

В соответствии с ст. 27 Избирательного кодекса, подготовку и проведение выборов президента вместе с территориальными избирательными комиссиями (ТИК), обеспечивают участковые комиссии по выборам Президента (УИК).

Участковые комиссии по выборам Президента образуются районными, городскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением - местными администрациями в составе 5-19 членов комиссии не позднее чем за 45 дней до выборов. В необходимых случаях состав участковой комиссии может быть увеличен или уменьшен.

Органы, образующие комиссию, как правило, не менее одной трети ее состава формируют из представителей политических партий и других общественных объединений. Это положение не применяется при формировании участковых комиссий, образующихся в медицинских стационарах, а также за пределами Республики Беларусь. В состав комиссий не могут входить судьи, прокуроры,

руководители местных исполнительных и распорядительных органов. Государственные служащие не могут составлять более одной трети состава комиссии. Последний запрет не применяется при образовании участковых комиссий за пределами Республики Беларусь.

За пределами Республики Беларусь при проведении выборов президента участковые комиссии образуются руководителями дипломатических представительств (консульских учреждений) Республики Беларусь, действующих на территории соответствующих иностранных государств.

Порядок выдвижения представителей и процесс принятия решения о создании комиссии закреплен ИК и постановлением ЦИК от 8 мая 2020 г. № 13 (в редакции постановления ЦИК от 2020/05/15 № 24) «О толковании применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь о порядке образования комиссий по выборам Президента Республики Беларусь в 2020 году»<sup>1</sup>.

Решение органов, образовавших комиссию, может быть обжаловано в трехдневный срок со дня его принятия в районный, городской суд субъектами, выдвинувшими своих представителей в состав комиссии. Жалоба должна быть подписана соответственно руководителем политической партии, другого общественного объединения, руководителем другой организации или их структурного подразделения, гражданами, выдвинувшими представителя в состав комиссии путем подачи заявления. Суд рассматривает жалобу в трехдневный срок, его решение является окончательным.

УИК обеспечивает выполнение требований Избирательного кодекса (ИК) и иных актов законодательства Республики Беларусь О выборах на территории участка для голосования; обеспечивает подготовку помещения для голосования, урн для голосования и иного оборудования; организует голосование в день выборов, обеспечивает возможность досрочного голосования, а также сохранность бюллетеней. УИК рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки выборов, организации голосования, подсчета голосов и принимает по ним решения.

На этапе агитации УИК направляет избирателям информацию о кандидатах в Президенты Республики Беларусь, представленную ЦИК; контролирует на территории участка для голосования соблюдение правил размещения агитационных материалов.

В день голосования УИК проводит подсчет голосов и устанавливает результаты голосования по участку.

---

<sup>1</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2020/post13.pdf>

Полномочия участковых комиссий по выборам Президента Республики Беларусь, прекращаются после завершения на территории участка для голосования выборов.

## **ВЫДВИЖЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ В УИК**

УИК состоят из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, которые выдвинуты в состав комиссий путем сбора подписей. По данным ЦИК<sup>2</sup>, в состав 5723 УИК, которых по сравнению с выборами президента 2001 года стало на 1000 меньше, всеми субъектами выдвинуто 70 200 представителей.

Выдвижение представителей партий и других общественных объединений происходит в следующем порядке: руководящий орган областной организационной структуры политической партии, другого общественного объединения, может выдвигать своего представителя в участковые комиссии, образующиеся на территории соответствующей области; руководящий орган Минской городской организационной структуры политической партии, другого общественного объединения – в участковые комиссии, образующиеся на территории города Минска; руководящий орган районной, городской, районной в городе организационной структуры политической партии, другого общественного объединения – в участковые комиссии, образующиеся на территории соответствующего района, города, района в городе; собрание первичной организации политической партии, другого общественного объединения может выдвинуть представителя в участковую комиссию участка для голосования, на территории которого расположена первичная организация.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий 4389 (6,3% от выдвинутых) своих представителей в состав УИК выдвинули 11, в том числе 3 оппозиционные: Объединенная гражданская партия выдвинула 212 представителей, Партия БНФ – 109, Белорусская Социал-демократическая партия (Грамада) – 224. традиционно активная на всех предыдущих избирательных кампаниях Белорусская партия левых «Справедливый мир» отказалась<sup>3</sup> от участия в выборах. Также от участия в выборах отказалась Белорусская партия "Зеленые"<sup>4</sup>. В заявлениях партийных органов в частности отмечался тот факт, что проведение выборов в период пандемии COVID-19 – это безответственное решение, которое ставит под угрозу жизнь людей.

---

<sup>2</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2020/stat13.pdf>

<sup>3</sup> <http://spravmir.org/2020/05/10/statement-elections2020/>

<sup>4</sup> <https://www.facebook.com/belarusiangreens/posts/2595529590712782>

Как и прежде, процесс выдвижения представителей оппозиционных партий и других общественных организаций осложняется тем, что в соответствии с ИК, правом выдвижения своих представителей обладают только руководящие органы областных, Минских городских, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах организационных структур политических партий и других общественных объединений. За период с 2003 г. многие организационные структуры политических партий были ликвидированы в связи с регистрацией в помещениях жилого фонда.

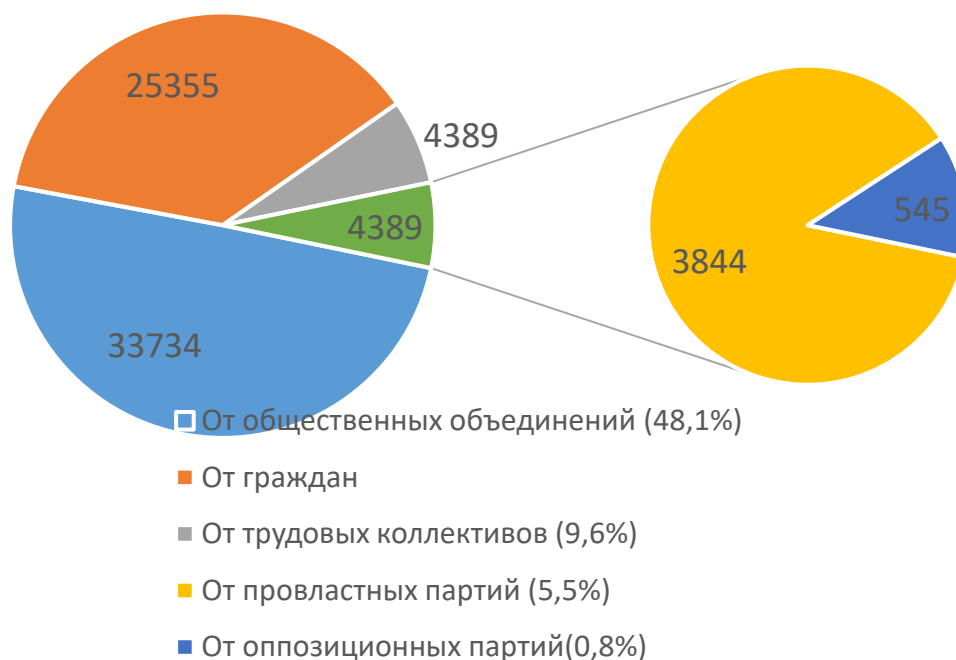
Несмотря на то, оппозиционные партии выдвинули в УИК 545 представителей – почти на 60 больше, чем на выборах президента 2015 года.

Провластные партии выдвинули 3 844 представителя, например: одного – Белорусская патриотическая партия; Белорусская аграрная партия выдвинула 576 человек, из которых 572 – в Минске; больше всех выдвинула Республиканская партия труда и справедливости – 1 294 человека.

Большинство 33 734 – 48,1% претендентов в члены УИК составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. Число выдвинутых в комиссии представителей общественных объединений выросло по сравнению с предыдущими президентскими выборами на 6%, однако это не свидетельствует о росте влияния общественности на избирательные процессы: большинство выдвиженцев составили представители 6 проправительственных организаций – РОО “Белая Русь”, РОО “Белорусский республиканский союз молодежи”, профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси, РОО “Белорусский союз женщин”, Белорусское общественное объединение ветеранов и ОО Белорусский фонд мира, которые выдвинули 29 796 представителей – 88,3% от представителей общественных объединений и 42,4% от всех претендентов на места в комиссиях. Среди “других общественных объединений” большинство также – представители провластных ОО: “Белорусский союз ветеранов войны в Афганистане”, РОО “Белорусское Общество Красного Креста”, ОО “Белорусский союз офицеров”.

Из оппозиционных ОО, своих представителей выдвинула ОО БНФ “Адраджэньне” (85 человек) и ОО “Говори правду” (112 человек).

## КОЛИЧЕСТВО ВЫДВИНУТЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ



Собрание трудового коллектива организации, коллектива структурного подразделения организации, насчитывающие не менее 10 работающих, выдвигает представителя в участковые комиссии, образующиеся в районе, городе, районе в городе, на территории которого расположена организация, структурное подразделение;

Трудовые коллективы выдвинули 6722 представителя – 9,6% от выделенных.

Группа избирателей в количестве не менее 10 человек вправе выдвинуть представителя в участковую комиссию участка для голосования, на территории которого они проживают. Представителя в состав участковой комиссии за пределами Беларуси вправе выдвинуть группа избирателей в количестве не менее трех человек, проживание которых на территории иностранного государства подтверждено на момент выдвижения представителя.

Граждане выделили 35 355 человек – 36,1% от выдвинутых представителей. Изюминкой нынешней избирательной кампании стало выдвижение наблюдателей Гражданской инициативой “Честные люди”, о создании которой 9 июня заявил выдвинутый кандидатом в президенты В. Бабарико. На платформе инициативы заявлено<sup>5</sup> о 2 042 выдвинутых представителях в 1164 участковые комиссии.

<sup>5</sup> <https://honestpeople.by/dashboard>

## ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ ПО ОБРАЗОВАНИЮ УИК

Заседания районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов, местных администраций состоялись в соответствии с календарным планом не позднее 24 июня 2020 г.

Изюминкой нынешней кампании стало ее проведение в условиях пандемии коронавируса, что повлияло на порядок проведения заседаний органов, формировавших УИК.

Так, постановление ЦИК № 13 (с учетом изменений) предусматривало возможность проведения заседаний по образованию УИК либо с онлайн-трансляцией в интернете (без приглашения представителей субъектов, выдвигавших своих представителей в состав комиссий и СМИ), либо с последующим изложением полной видеозаписи заседания, либо с приглашением на заседания без онлайн-трансляции и записи. Таким образом заседания органов, которые формировали УИК могли проходить в трех режимах.

Режим проведения заседаний органов по формированию УИК:



Представители компании наблюдали за процессом формирования УИК на 42 заседаниях райисполкомов и районных администраций в районах городов.

Большинство заседаний органов по формированию УИК проходило, как и прежде, с приглашением представителей субъектов, выдвинувших своих представителей в состав избирательных комиссий и СМИ – 61% заседаний.

В 34,1% случаях заседания проходили без приглашений представителей субъектов, выдвигавших представителей комиссии и СМИ, но с онлайн-трансляцией заседаний и только в 5% случаев заседания проходили без приглашений представителей субъектов, выдвигавших представителей в УИК и без онлайн-трансляции, но с последующим изложением видеозаписи заседания.

В большинстве случаев наблюдатели кампании отмечают, что все субъекты, выдвигавшие своих представителей в состав избирательных комиссий имели возможность представить документы о выдвижении в состав избирательных комиссий, а органы, которые их формировали принимали эти документы до рассмотрения.

Также наблюдатели отмечают, что в большинстве случаев они заранее были осведомлены о времени и месте проведения заседания, или о платформе, на которой планировалось размещение онлайн-трансляции или видеозаписи заседания.

Постановление ЦИК № 13 регулирует порядок проведения заседаний при формировании УИК, согласно п. 9 которой перед принятием решения об образовании комиссии на заседании органа (органов), образующих комиссии, на обсуждение выносятся вопросы о деловых или личных качествах лиц, выдвинутых в состав комиссии, когда количество претендентов в состав комиссии превышает предусмотренное количество членов комиссии, заслушивается информация по каждой кандидатуре и проводится персональное голосование.

Что касается самого голосования и обсуждения выдвинутых претендентов, наблюдатели кампании отмечают, что подходы райисполкомов зависели от количества выдвинутых в ту или иную избирательную комиссию. Когда комиссии формировались на безальтернативной основе, как правило, характеристики выдвиженцам не давались, либо давались в целом всем выдвинутым, голосование происходило сразу за весь список. Когда же количество выдвинутых превышало количество мест в УИК выдвинутым кандидатурам давались характеристики и происходило рейтинговое голосование. Причем часто, когда количество поданных заявок вписывалось в максимально возможное количество членов УИК (от 5 до 19 человек) председатели райисполкомов предлагали меньший состав комиссии, утверждали его голосованием, а затем путем рейтингового голосования происходил отсев лишних выдвиженцев. Лишними выдвиженцами, как правило, были представители оппозиционных партий, а также выдвиженцы от граждан, ранее не принимавших участие в работе избирательных комиссий.



В 45% случаев обсуждения выдвинутых лиц не происходило, в 35% случаев было предложено проголосовать по заранее определенном списке претендентов без обсуждения других кандидатур.

Традиционно, предпочтение отдавалось лицам, которые уже ранее имели опыт работы в избирательных комиссиях, положительно характеризовались по месту работы, а также были выдвинуты такими общественными объединениями, как БРСМ, ФПБ, Белая Русь или Союз женщин.

Поскольку никаких сформулированных в законодательстве критериев нет, в качестве характеристик личных и деловых качеств назывались самые разные аспекты, порой и явно абсурдные: своевременная оплата коммунальных услуг или ведение здорового образа жизни (озвучивались на заседании по формированию УИК в администрации Фрунзенского р-на г. Минска). Во многих случаях представители органов, которые формировали УИК вообще никак не объясняли свой выбор, мотивируя это тем, что не обязаны это делать.

Большинство наблюдателей отмечают традиционный “производственный” принцип формирования УИК (когда в комиссию включены работники одного предприятия) и то, что состав комиссий фактический не изменился по сравнению с предыдущими парламентскими выборами 2019 г.

Основной проблемой при формировании УИК, как и прежде, остается отсутствие гарантий по включению в состав избирательных комиссий для всех субъектов, принимающих участие в выборах. В результате при формировании комиссий наблюдаются селективные и дискриминационные подходы к выдвиженцам в зависимости от их принадлежности к той или иной политической партии, общественного объединения и т.д.

## **СОСТАВ СОЗДАНЫХ КОМИССИЙ**

По данным ЦВК<sup>6</sup>, в состав 5 723 участковых комиссий вошли 63 347 членов.

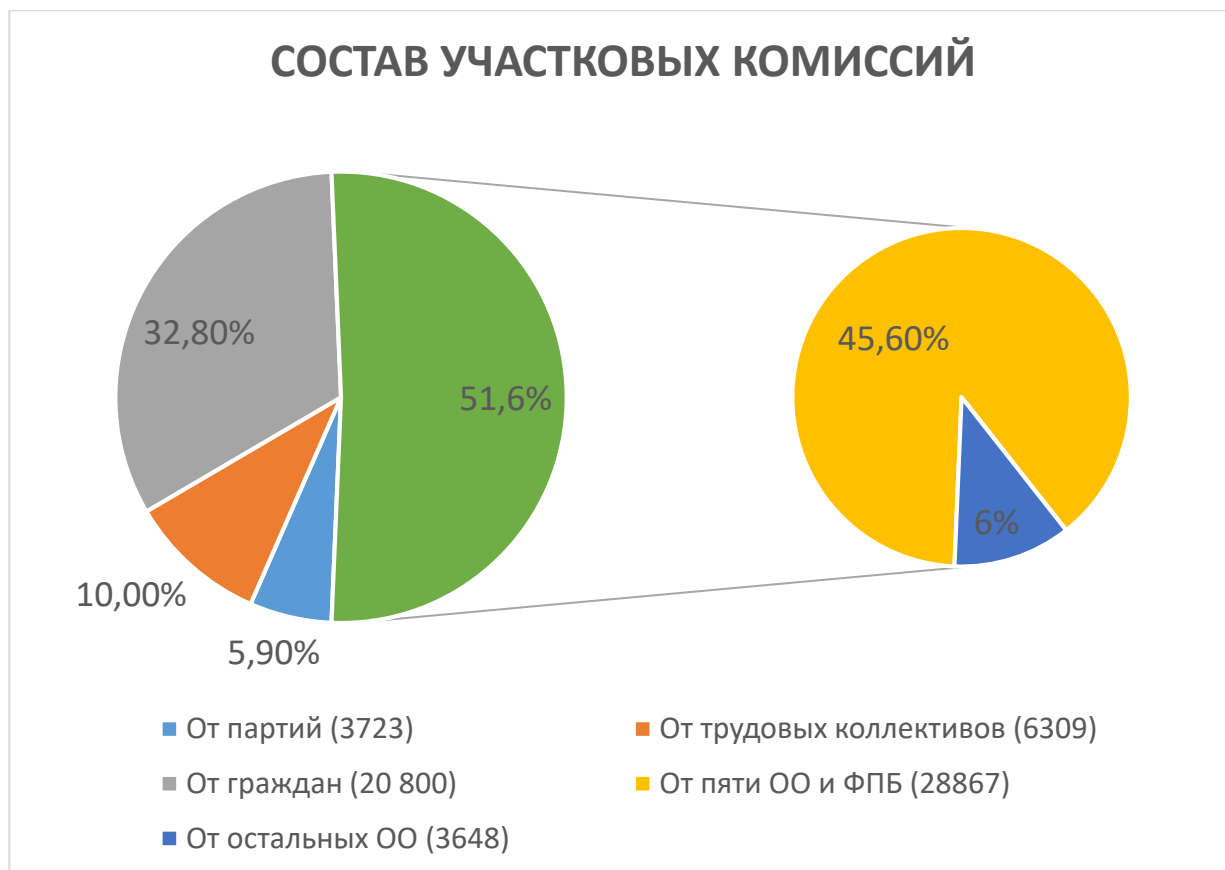
В составе комиссий 3,9% – государственные служащие. Представительство женщин – 72,5% от общего числа членов УИК.

В комиссии попали 20 800 представителей граждан, которые были выдвинуты путем подачи заявлений (32,8% от состава комиссий), и 9 554 представителя трудовых коллективов (14,2% состава комиссий).

---

<sup>6</sup> Соотношение между числом представителей субъектов, выдвинутых в состав комиссий и числом представителей, которые включены в комиссии.

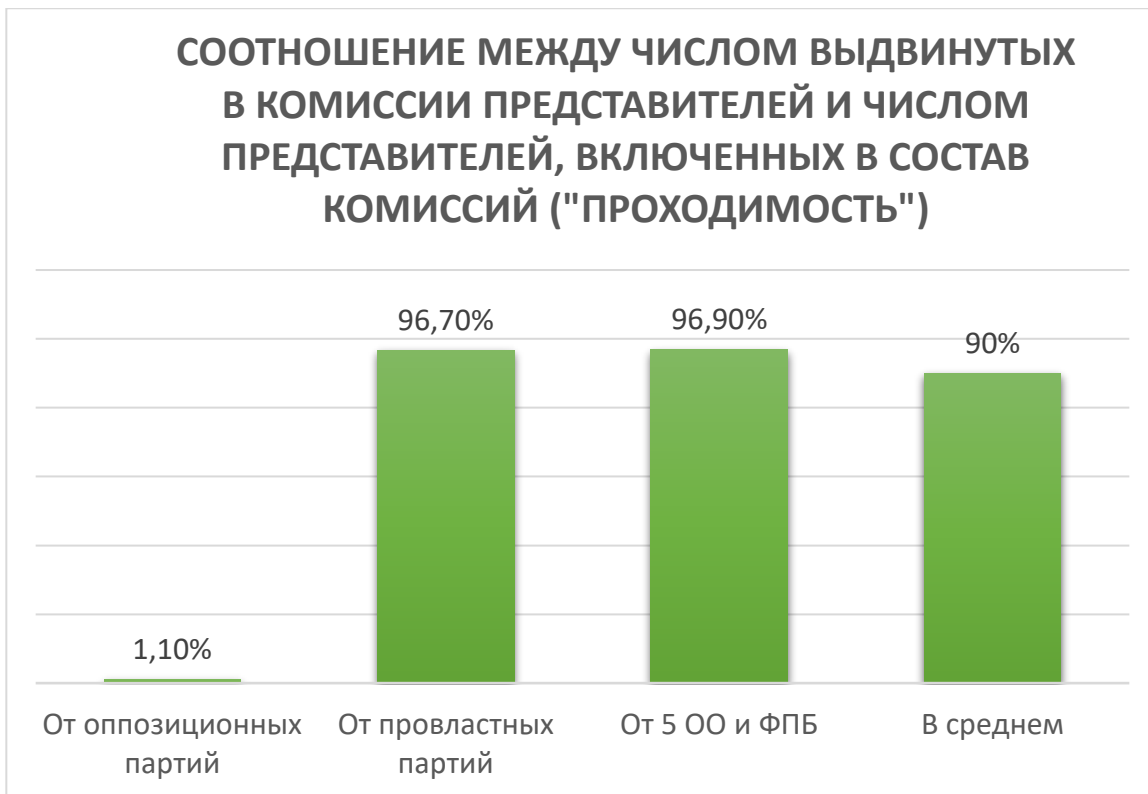
## СОСТАВ УЧАСТКОВЫХ КОМИССИЙ



В комиссии вошли 3 723 представителя политических партий (5,9% от общего числа). Из числа 545 претендентов от оппозиционных партий в состав УИК вошли 6 представителей – по три от Партии БНФ и БСДП (Грамада) – 1,1% от выдвинутых; по сравнению с предыдущими президентскими выборами, количество представителей оппозиционных партий в УИК уменьшилось в 5 раз, показатель “проходимости” также снизился почти в пять раз. От других политических партий в состав комиссий включены 3 717 человек (96,7% от выдвинутых).

Большую часть членов комиссии составили представители общественных объединений – 33 734 человека, или 48,1% от общего числа избранных членов УИК. Из них 28 867 человек представляют пять провластных общественных объединений и профсоюзы провластной ФПБ. Доля представителей пяти провластных общественных объединений и профсоюзов, вошедших в УИК, составила 96,9% от выдвинутых кандидатур.

Представители оппозиционных ОО в состав комиссий не попали.



Также не попали в состав УИК почти все участники инициативы «Честные люди».

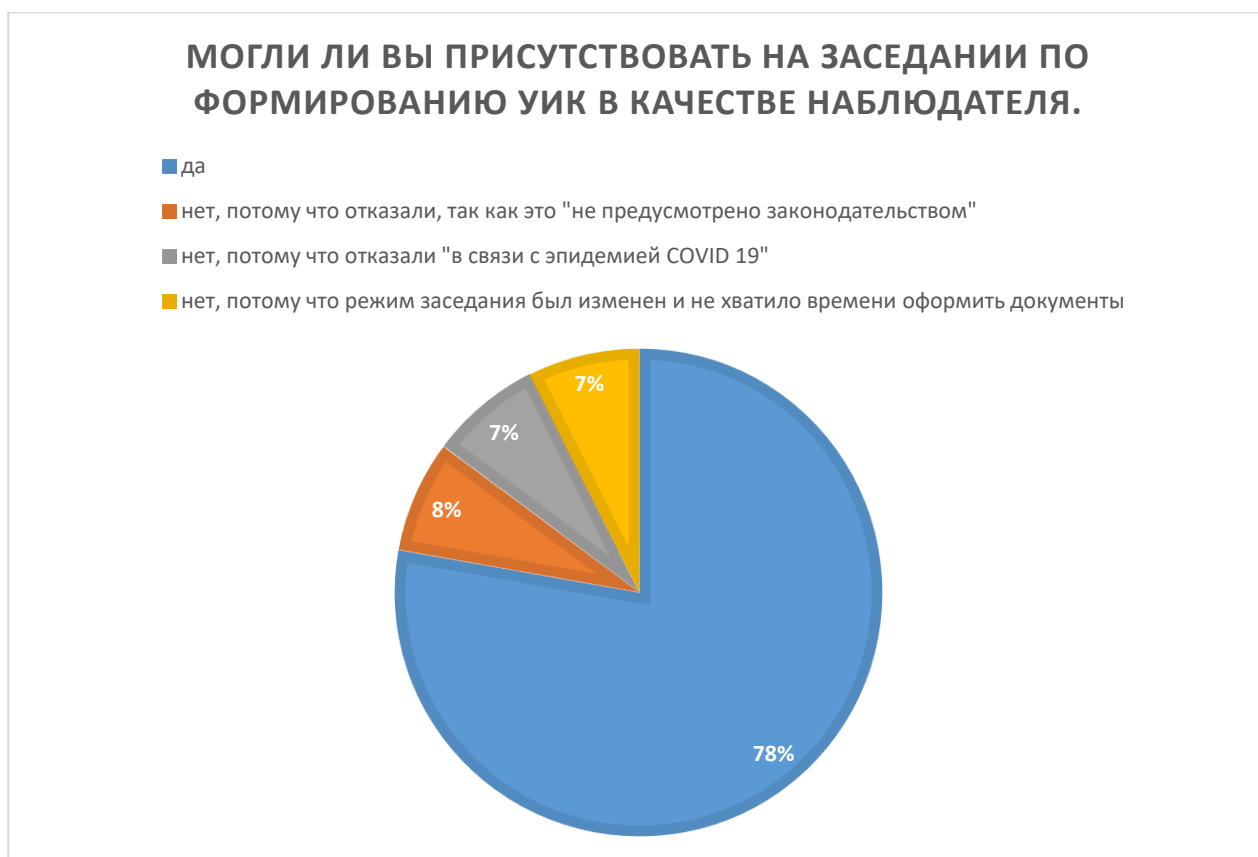
Следует отметить, что все комиссии сформированы далеко не в максимально возможном количественном составе: в среднем по стране - 11 человек на 1 комиссию. Закон не запрещал исполкомам и администрациям районов включить в комиссии всех, кто соответствовал требованиям, которые определены ИК, и представил необходимые документы по выдвижению в состав комиссии. Таким образом, можно сделать вывод, что властями предпринимались все меры, чтобы не допустить включение в состав УИК представителей оппозиции и независимых выдвиженцев и сформировать УИК из проверенных людей.

Отсутствие определенных в законе гарантий включения в комиссии представителей зарегистрированных партий привело к тому, что только в шести из 5 723 УИК есть представители политической оппозиции, они составляют 0,009% от общего числа членов УИК; такое положение определяет низкий уровень доверия к деятельности указанных комиссий со стороны различных политических и общественных институтов.

## **УСЛОВИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ПРОЦЕССОМ ФОРМИРОВАНИЯ УИК**

В постановлении ЦИК № 13 не было указано на возможность присутствия представителей других общественных объединений и процедуры их направления на заседания, которые происходили в реальном, а не онлайн-режиме. Надо

отметить, что во время проведения предыдущих выборов, в том числе на выборах депутатов Палаты представителей 2019 года, постановления ЦИК предусматривали право присутствовать на заседаниях органов, образующих избирательные комиссии, представителей общественных объединений, наблюдатели от которых аккредитованы в ЦИК. Для этого в органы, которые образовывали комиссии, нужно было представить письмо о направлении представителя на бланке общественного объединения за подписью его руководителя.



Однако на практике все же большинство представителей кампании смогли присутствовать на заседаниях, органов, которые формировали УИК в случае их проведения с приглашением представителей субъектов, выдвигавших своих представителей в состав УИК.

Отказано в присутствии на заседании было отмечено в пяти случаях. Так, представителя кампании «Правозащитники за свободные выборы» Олега Мацкевича в г. Борисове не допустили к наблюдению за заседанием Борисовского райисполкома по формированию УИК. Представитель райисполкома заявила, что возможность его присутствия на заседании не предусмотрена Избирательным кодексом. Представительницу компании в г. Витебске Ирину Третьякову не допустили на заседание администрации Первомайского р-на г. Витебска. Начальник отдела организационно-кадровой работы Татьяна Лазуркина заявила,

что право присутствовать на заседании при формировании УИК не предусмотрено арт. 35 ИК.

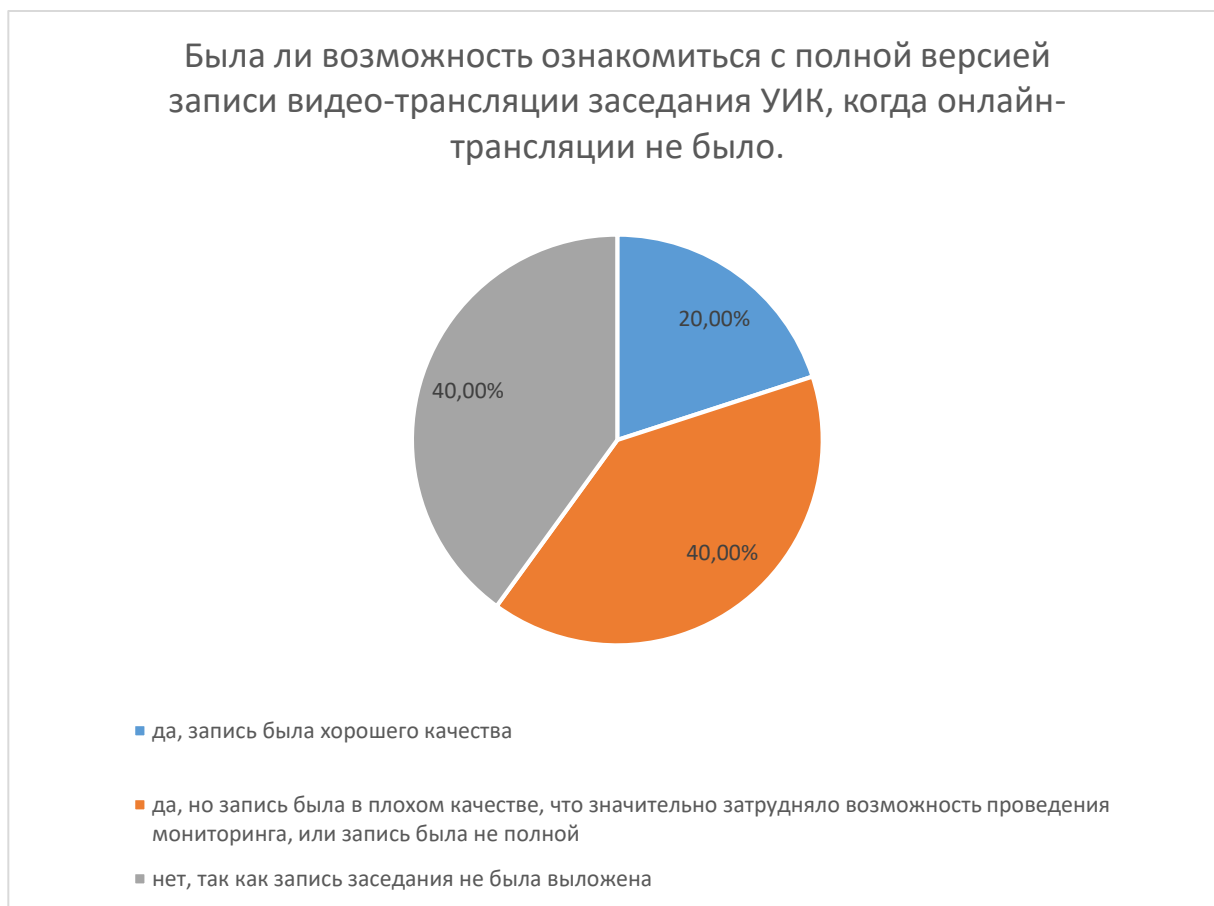
В г. Солигорске на специальном баннере на сайте райисполкома было размещено объявление что все, кто хочет присутствовать на заседании райисполкома по формированию УИК 24 июня должны позвонить по указанным номерам телефона 23 июня до 13.00. В результате много желающих присутствовать на заседании и не уведомившие заранее райисполком о своих намерениях не были допущены на заседание.



При проведении мониторинга заседаний по формированию УИК, которые транслировались онлайн, большинство наблюдателей кампании отметили, что имели возможность осуществлять наблюдение и качество трансляции было хорошим (50%), однако в 19% случаев трансляция была плохого качества, что значительно затрудняло проведение мониторинга (плохой звук, не совпадение звука и картинки, паузы в трансляции и т.д.). В 31,3% случаев наблюдатели не могли наблюдать за формированием УИК из-за отсутствия трансляции или в связи с тем, что она прервалась и невозможно было возобновить трансляцию.

Так, при проведении заседания по формированию УИК Гродненским райисполкомом трансляция заседания периодически подвисала и провести полноценный мониторинг было невозможно.

Таким образом, в половине случаев наблюдения через трансляцию заседаний по формированию УИК наблюдатели кампании испытывали трудности с осуществлением мониторинга за этим этапом избирательной кампании или вообще не могли его провести.



Как сообщал наблюдатель кампании в г. Береза, онлайн-трансляция заседания райисполкома в некоторые моменты зависала, а в некоторые моменты полностью исчезала. Наблюдатель С. Русецкий звонил заместителю председателя Березовского райисполкома А. Крагелю (начальник отдела идеологической работы и по делам молодежи) и тот пообещал разместить видеозапись на следующий день после заседания. Запись была размещена, но на ней были заметны обрывы и сокращения – запись начинается не с начала, а с формирования УИК № 7, завершается обрывом записи оглашения состава последней УИК № 40. Таким образом наблюдательницы не смог полноценно провести мониторинг формирования УИК Березовским райисполкомом.

В некоторых райисполкомах Гродненщины заседания по формированию УИК прошли фактически в закрытом режиме. Как отмечает в своем заявлении на имя председателя ЦИК наблюдатель кампании Р. Юргель, в 12 райисполкомах Гродненской области (Волковыск, Вороново, Зельва, Ивье, Свислочь, Берестовица, Кореличи, Мосты, Новогрудок, Ошмяны, Щучин и Слоним) райисполкомы разместили информацию о проведении заседаний по

формированию УИК без указания формата их проведения. В соответствии с п. 10 Приложения № 2 от постановления ЦИК № 16 от 8.05.2020 г. сообщение о месте и времени проведения заседания районного, городского (города областного подчинения без районного раздела) исполнительного комитета, Администрации р-на в городе по вопросу образования участковых комиссий (с указанием формата его проведения) размещается не позднее двух дней до проведения заседания. Никаких видео записей заседаний по образованию УИК на официальных интернет - страницах этих исполкомов также выложено не было.