

МИССИЯ ОБСЕ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Беларусь - Парламентские выборы 28 сентября 2008 г.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ВЫВОДЫ

Минск, 29 сентября 2008 г. – Миссия ОБСЕ по наблюдению за выборами (МНВ), направленная на парламентские выборы в Беларуси, назначенные на 28 сентября 2008 года, была организована совместными усилиями Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) и Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ).

Выборы оцениваются на предмет их соответствия обязательствам в рамках ОБСЕ и национальному законодательству. Обнародование настоящих предварительных заключений и выводов происходит до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет в определенной мере зависеть от того, как будут проведены оставшиеся этапы избирательного процесса, в том числе суммирование результатов и объявление итогов и рассмотрение заявлений и жалоб, которые могут поступить после дня выборов. Примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса БДИПЧ ОБСЕ опубликует подробный итоговый отчет, содержащий рекомендации по улучшениям, которые можно произвести. БДИПЧ ОБСЕ и ПА ОБСЕ благодарят белорусские власти за сотрудничество и заверяют в готовности продолжать оказание поддержки со своей стороны для проведения в Беларуси демократических выборов.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

В преддверии назначенных на 28 сентября парламентских выборов в Республике Беларусь власти подали несколько явных знаков, свидетельствовавших о своей заинтересованности в улучшении избирательного процесса. Определенные малозначительные улучшения, которые могли бы знаменовать собой шаг вперед, произошли. Однако в конечном счете состоявшиеся выборы не достигли соответствия с обязательствами в рамках ОБСЕ в части проведения демократических выборов. Сделанные властями обещания обеспечить прозрачность подсчета голосов надлежащим образом избирательными комиссиями выполнены не были. Несовершенство аспектов правовой базы легло в основу создавшейся при проведении выборов атмосферы строгого контроля с едва заметной агитацией. Состав избирательных комиссий снизил доверие заинтересованных сторон к избирательному процессу. Потребуется дополнительно приложить значительные усилия, чтобы в Беларуси проводились подлинно демократические выборы в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ.

На прошедших выборах сотрудничество властей с наблюдательной миссией значительно улучшилось. Это могло бы послужить основой для тесного послевыборного диалога в целях ускорения рассмотрения ряда остающихся невыполненными рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, которые могли бы существенно улучшить избирательный процесс в Беларуси во исполнение принятых ею в составе ОБСЕ обязательств.

По сообщениям наблюдателей в день выборов голосование на посещенных участках для голосования проводилось в целом должным образом, однако достоверность

избирательного процесса была подорвана способом подсчета голосов, заслужившим плохую или же очень плохую оценку наблюдателей в 48 процентах наблюдений. Несмотря на неоднократно звучавшие со времени развертывания миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в середине августа просьбы обеспечить полноценный доступ для наблюдения за подсчетом голосов, наблюдатели сообщили, что не были допущены к наблюдению за ним или же столкнулись при этом с препятствиями в 34 процентах случаев. По сообщениям 37 процентов наблюдателей, в том числе некоторых из тех, кто встретил препятствия, подсчет голосов не проходил полностью в их поле зрения, что скомпрометировало прозрачность этого основополагающего элемента избирательного процесса.

Вселяющими надежду изменениями стали чуть возросшая численность представителей оппозиции в составе окружных избирательных комиссий (ОИК), решение один раз в наилучшее эфирное время повторить пятиминутные выступления кандидатов на областных студиях государственного телевидения и радио и рекомендация Центральной избирательной комиссии производить заклеивание на ночь прорезей для опускания бюллетеней в ящиках для голосования в пятидневный период досрочного голосования. Некоторые кандидаты от оппозиции отметили положительный сдвиг в предоставлении им возможностей для проведения встреч в установленных для этого местах без вмешательства. Тем не менее, выборы в Беларуси продолжают проходить в среде, где не создано условий для настоящего политического соперничества и равного отношения в ходе выборов к конкурентам со стороны властей. По-прежнему вызывают серьезную обеспокоенность и вопросы, связанные с реализацией основных прав, обеспечивающих свободу собраний и слова, и доступностью разносторонних взглядов, образующих собой полноценную информацию, необходимую избирателям для того, чтобы сделать осведомленный выбор.

В законодательной базе остаются препятствия на пути к проведению выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ. Вызывавшие и ранее обеспокоенность вопросы, связанные с избирательным кодексом (ИК), уже обозначавшиеся в отчетах и юридических заключениях БДИПЧ ОБСЕ и Комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии), остаются неурегулированными.

Выборы были проведены в соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь. Избирательным комиссиям удалось соблюсти все установленные в административном порядке сроки. Тем не менее, недочеты в законодательной базе были усугублены ограничительным толкованием соответствующих законов или же отсутствием надлежащей регламентации важных аспектов избирательного процесса.

В соответствии с декретом Президента политическим партиям, выдвинувшим своих кандидатов, было разрешено направить в ЦИК членов с правом совещательного голоса (не участвующих в голосовании). С 12 августа, когда была развернута миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, состоялось четыре заседания ЦИК, которые были открытыми и проходили в присутствии аккредитованных наблюдателей и СМИ. Тем не менее, ряд жалоб по выборам был рассмотрен без необходимой прозрачности и вразрез с принципом коллегиальности в работе Центризбиркома.

Назначение окружных избирательных комиссий (ОИК) и участковых избирательных комиссий (УИК) оставалось на обеспеченное правом усмотрение областных и местных органов власти. Строгий контроль, осуществляемый исполнительной ветвью власти за

назначением комиссий, привел к крайне малочисленному прохождению представителей партий в состав УИК.

Политические партии сыграли на прошедших выборах незначительную роль. Большинство кандидатов баллотировалось в качестве не имеющих партийной принадлежности, что в определенной мере являлось стратегией по повышению своих шансов пройти регистрацию. Несмотря на то, что было зарегистрировано большинство кандидатов от оппозиции, и никто из кандидатов не был впоследствии лишен регистрации, ряду претендентов было отказано в регистрации ввиду незначительных нарушений формальных требований.

В целом, сдерживающий подход государственных органов к обеспечению формального равенства всех кандидатов привел к тому, что количество мест для встреч, сумма финансовых средств для агитационной кампании и объем освещения в СМИ были предоставлены по минимуму. Доступ к любым дополнительным ресурсам был строго ограничен. Это означало, что интенсивная агитация, необходимая для настоящего соперничества, стала практически невозможной.

В целом по стране предвыборная агитация прошла тихо. Способность кандидатов сообщать избирателям о своих программах была заключена в узкие рамки, что поставило под вопрос соблюдение параграфа 7.7 Копенгагенского документа 1990 года. Кандидаты смогли проводить встречи с избирателями в помещениях, бесплатно предоставлявшихся государственными органами, при этом наблюдение выявило всего один уличный митинг. Трудовые коллективы и предприятия также организовывали встречи, однако зачастую предпочтение отдавалось кандидатам, поддерживающим власти. Некоторые оппозиционные кандидаты и партии решили намеренно не пользоваться теми узкими возможностями, которые были предоставлены им для ведения предвыборной агитации, сославшись на необоснованные ограничения.

Сдерживающим фактором для медийной среды остается нехватка СМИ, предлагающих альтернативные взгляды и мнения. Кампания в СМИ освещалась недостаточно подробно, чтобы позволить избирателям получить полноценную информацию о кандидатах и сделать осведомленный выбор, что противоречит параграфу 7.7 Копенгагенского документа 1990 года.

В избирательном кодексе не содержится четкого механизма хранения урн в неприкосновенности после начала досрочного голосования, равно как и не предусмотрено конкретных правил, обеспечивавших бы невмешательство в процесс голосования. Продолжает беспокоить отсутствие каких бы то ни было официальных протоколов для документального учета проголосовавших в каждый из дней досрочного голосования. Эти остающиеся неурегулированными вопросы допускают возможность электоральных злоупотреблений. Решение ЦИК об обязательном заклеивании прорези для опускания бюллетеней в ящиках для голосования на ночь после каждого из дней досрочного голосования стало заслуживающей одобрения мерой, однако основных проблем не решило.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Предыстория

24 июня 2008 года Президент Беларуси назначил парламентские выборы на 28 сентября 2008 года. По оценке БДИПЧ ОБСЕ предыдущие парламентские выборы в Беларуси, состоявшиеся в 2000 и 2004 годах, в значительной мере не соответствовали обязательствам в рамках ОБСЕ в части проведения демократических выборов. Президент публично заявлял о намерении провести эти парламентские выборы открыто и демократично, что самым прямым текстом прозвучало в ходе публичного выступления 10 июля 2008 года.

Политические партии на прошедших выборах сыграли незначительную роль. Согласно законодательству, чтобы партии могли выдвигать своих кандидатов, на территории соответствующих избирательных округов должна быть зарегистрирована их организационная структура. Многие из них не смогли преодолеть данное препятствие и вследствие этого не имели права выдвигать кандидатов в определенных округах. Большинство кандидатов баллотировалось в качестве не имеющих партийной принадлежности, что в определенной мере являлось стратегией по повышению своих шансов.

К основным партиям, поддерживающим нынешние власти, относятся Аграрная партия, Коммунистическая партия Беларуси (КПБ) и Либерально-демократическая партия (ЛДП). Главными оппозиционными партиями, прошедшими регистрацию, в ходе данных выборов оставались Белорусский народный фронт (БНФ), Партия коммунистов белорусская (ПКБ), Белорусская социал-демократическая партия «Грамада» (БСДП-Г) и Объединенная гражданская партия (ОГП). В 2005 году данные партии объединились в рамках структуры, получившей название «Объединенные демократические силы» (ОДС). Они приняли решение выставлять в избирательных округах, где имеют право баллотироваться, единых кандидатов. «Европейская коалиция», представляющая собой группу незарегистрированных оппозиционных партий, видящих своей главной задачей интеграцию в Европу и выдвинувшая собственных кандидатов, также проявляла активность, занимая центристскую позицию.

Избирательная система и правовая база

Парламентские выборы в Беларуси главным образом регламентируются Конституцией и Избирательным кодексом (ИК). Хотя в октябре 2006 года в ИК были внесены некоторые изменения, данными поправками не были устранены многие из недостатков, отмеченных в опубликованных ранее отчетах БДИПЧ ОБСЕ и юридических заключениях Венецианской комиссии. В частности, в избирательном кодексе по-прежнему «не находит отражения политический плюрализм, предусмотренный обязательствами в составе ОБСЕ, поскольку он возлагает значительный, нерегулируемый и монопольный контроль над всеми избирательными процессами на исполнительную ветвь власти»¹.

Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее «парламент») в составе 110 депутатов избирается на четырехлетний срок на основании мажоритарной системы, допускающей два тура голосования, по 110 одномандатным

¹ Параграф 28 Копенгагенского документа 1990 года гласит, что «государства-участники признают важный опыт Совета Европы». Подробности этого заключения можно найти в «Совместном заключении об избирательном законодательстве Республики Беларусь» Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) и БДИПЧ ОБСЕ, утвержденное Советом по демократическим выборам 12 октября 2006 года и Венецианской комиссией на своей 68 пленарной сессии (13-14 октября 2006 года). [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)028-e.asp)

округам. В том случае, если ни один из кандидатов не набирает более 50 процентов всех голосов, отданных в первом туре, то не позднее чем в двухнедельный срок проводится второй тур голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов. Законом установлено требование 50-процентной явки для признания выборов состоявшимися в первом туре, в то время как во втором туре необходима 25-процентная явка.

Поправками от октября 2006 года в закон были введены незначительные разъяснения технического характера. В других же случаях закон претерпевал изменения в сторону ухудшения. К примеру, были приняты поправки к статье 68, лишившие выдвигающих кандидатов права обжаловать отказ в их регистрации, сузив круг обладающих данным правом до собственно самих претендентов. Кроме того, по всей видимости, отдельная практика и определенные толкования закона, ранее подвергавшиеся критике, нашли благодаря данным поправкам закрепление в кодексе; к примеру, в настоящее время право проверки сведений в списке избирателей по закону принадлежит исключительно самим избирателям. Другими поправками от 2006 года были расширены возможности для отмены регистрации кандидатов, что противоречит параграфу 7.5 Копенгагенского документа 1990 года. Вместе с тем, на прошедших выборах данные положения использованы не были.

Положениями ИК, регламентирующими выдвижение и регистрацию кандидатов, устанавливаются излишние барьеры на пути к регистрации кандидатом и допускается отказ в регистрации по символическим причинам, важность которых несоизмерима с предназначением закона, ввиду чего они видятся противоречащими параграфу 24 Копенгагенского документа 1990 года. Это можно продемонстрировать на следующих примерах. ИК устанавливает двухэтапную процедуру проверки достоверности подписей в поддержку кандидатов и позволяет признание подписей недостоверными ввиду того, что дата напротив подписи не была проставлена самостоятельно или же потому, что в одном подписном листе числятся избиратели из одного и того же избирательного округа, но проживающие в разных районах. ИК также наделяет избирательные комиссии правом отказать в регистрации на основании неточностей, допущенных в декларациях о доходах и имуществе претендентов. Во многих случаях незначительные ошибки в данных декларациях были использованы в качестве основания для нерегистрации отдельных претендентов. Это, в свою очередь, также ставит под сомнение соблюдение параграфа 2 Копенгагенского документа 1990 года, который гласит, что правовое государство означает не просто формальную законность.

В соответствии и с Конституцией, и ИК в праве голоса по-прежнему отказывается лицам, отношении которых избрана мера пресечения – содержание под стражей, что противоречит принципу презумпции невиновности. Это также противоречит параграфу 5.19 Копенгагенского документа 1990 года. В праве баллотироваться кандидатом согласно ИК отказывается также лицам, имеющим судимость, вне зависимости от тяжести совершенного преступления. Остается спорным, соответствует ли это статье 64 Конституции, запрещающей «любое прямое или косвенное ограничение избирательных прав граждан» за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

В ИК содержится общее положение о гласности и открытости при подготовке и проведении выборов. ИК также предусмотрено наблюдение за выборами со стороны местных и международных организаций. Вместе с тем, ряд его положений может использоваться для ограничения правомерной наблюдательной деятельности и условий для полноценного наблюдения за избирательным процессом. Статья 13 ИК запрещает

наблюдателям «находиться у столов выдачи бюллетеней». Этим можно воспользоваться, чтобы ограничить возможность заинтересованных сторон наблюдать за тем, предъявляют ли избиратели надлежащие документы, удостоверяющие личность, внимательно изучать список избирателей и наблюдать за выдачей избирателям бюллетеней.

Кроме того, на избирательный процесс оказывает воздействие закон «О массовых мероприятиях», регламентирующий порядок проведения демонстраций и митингов в ходе кампании. Хотя внесенные в данный закон в 2006 году изменения сократили срок предварительной подачи заявки для получения разрешения на уличные агитационные мероприятия с 15 до 5 дней до их проведения, закон по-прежнему требует от кандидатов обращаться в государственные органы за предварительным разрешением перед тем, как проводить встречи с избирателями; это допускает злоупотребления со стороны исполнительных органов. Данный закон как таковой ставит под сомнение соблюдение параграфа 9.2 Копенгагенского документа 1990 года и может привести к ненадлежащему его применению со стороны исполнительных органов.

Подготовка и проведение выборов

Подготовка и проведение парламентских выборов осуществлялись системой избирательных комиссий на трех уровнях, состоящей из Центральной избирательной комиссии (ЦИК), 110 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 6525 участковых избирательных комиссий (УИК). ЦИК является постоянно действующим органом с пятилетним сроком полномочий, тогда как ОИК и УИК назначаются на каждые очередные выборы. 24 июня был издан декрет Президента, разрешивший политическим партиям, выдвинувшим своих кандидатов, направить в ЦИК членов с правом совещательного голоса (не участвующих в голосовании).

ОИК и УИК были назначены совместными решениями областных и местных законодательных и исполнительных органов в каждой из административно-территориальных единиц. Соответствующие органы власти сохраняют за собой полную обеспеченную правом свободу усмотрения при производстве всех назначений, и хотя они вправе утверждать и кандидатуры от политических партий, никакой обязанности делать это им не вменяется. В результате из 1 430 членов ОИК 583 были выдвинуты гражданами, 356 – общественными объединениями, 222 – трудовыми коллективами, 118 – областными органами законодательной и исполнительной власти и 151 – политическими партиями. Из 136 кандидатур, предложенных оппозиционными партиями, было утверждено 38 (28 процентов). Власти Беларуси отметили, что с возрастанием количества представителей оппозиции в составе ОИК был сделан шаг вперед.

В общей сложности по 6 485 избирательным участкам на территории страны было назначено 69 845 членов УИК. Из них 36 071 был выдвинут гражданами, 21 869 – трудовыми коллективами, 9 032 – общественными объединениями, 2 712 – местными исполнительными органами и 161 – политическими партиями. Из 1515 кандидатур, предложенных оппозиционными партиями, было утверждено 43 (3 процента). Таким образом, строгий контроль, осуществляемый исполнительной ветвью власти за назначением комиссий, привел к крайне малочисленному прохождению представителей партий в состав УИК.

Почти во всех случаях, когда у наблюдателей МНВ БДИПЧ ОБСЕ был доступ к такого рода информации, они сообщали, что УИК состояли из сотрудников, занятых по одному и

тому же месту работы, как то на предприятиях или в школах. По сложившемуся впечатлению, уже существовавшие иерархические отношения спроецировались на УИК, т.е. руководители или заместители руководителя таких мест занятости становились председателями УИК, а их сотрудники работали в качестве членов УИК. Это негативно сказалось на и без того недостаточной независимости отдельно взятых членов в составе комиссий.

Деятельность ЦИК регламентируется ИК и принятым в 2002 году Регламентом ЦИК. В соответствии с ними ЦИК является постоянно действующим органом, осуществляющим свою деятельность коллегиально. Тем не менее, на условиях постоянной занятости работают лишь Председатель ЦИК и секретарь, а многие из других членов комиссии находятся за пределами Минска. Это не позволило ЦИК работать коллегиально. С середины августа ЦИК провела всего четыре заседания.

Во время избирательного процесса заседания ЦИК были открытыми и проходили с присутствием аккредитованных наблюдателей и СМИ, однако протоколы избирательной комиссии и принципиально важные документы обнародованы не были. Политические партии, выдвинувшие кандидатов, смогли направить в ЦИК членов с правом совещательного голоса, которые приняли активное участие в обсуждении вопросов. Вместе с тем, по сложившемуся впечатлению, их мнения оказали мало влияния на принятые решения. Как правило, решения принимались членами комиссии с правом голоса единогласно за редкими и незначительными исключениями.

Избирательные комиссии на всех уровнях выполнили свои организационные обязанности с соблюдением сроков, установленных в календарном плане. В виде отдельных брошюр Центризбиркомом были изданы Методические рекомендации по работе ОИК и УИК.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ проводила регулярные встречи с ЦИК и подробно обсудила ряд вопросов, вызывавших беспокойство, в особенности возможность полноценного наблюдения за подсчетом голосов.

Предусмотренный в ИК порядок досрочного голосования надлежащим образом невмешательства в него не гарантирует. Процесс досрочного голосования являлся проблематичным ввиду необеспечения его подконтрольности, регламентированности, и единообразия отправления его процедур. Одним из возникавших вопросов стало отсутствие кворума в каждый из дней досрочного голосования, а другой заключался в обеспечении неприкосновенности материалов по выборам при их хранении в ночное время суток. В результате 18 сентября Центризбиркомом было принято постановление о том, что прорези для опускания бюллетеней в урнах должны заклеиваться после каждого из дней досрочного голосования. В данных случаях наблюдатели не могли засвидетельствовать соблюдение параграфа 7.4 Копенгагенского документа 1990 года.

Центризбиркомом не были урегулированы другие важные вопросы, возникавшие в результате недостаточной ясности существующих процедур. Среди прочего:

- отсутствие четких и подробных правил, определяющих порядок изготовления бюллетеней, количество бюллетеней, которые нужно изготовить, процент запасных бюллетеней и элементы защиты;
- разный подход УИК к наблюдателям. В отсутствие указаний, касающихся наблюдения, каждая УИК могла свободно решать, как именно будет организовано наблюдение.

Регистрация избирателей

Списки избирателей составлялись отдельно по каждому участку соответствующими администрациями на местах и уточнялись УИК. Положениями об учете избирателей не предусмотрено сводных или централизованных списков избирателей на каком-либо из уровней выше избирательных участков. Таким образом, возможность оперативной перекрестной проверки для выявления повторяющихся имен избирателей или ошибок отсутствует. Согласно ИК избиратели могут проверять в списках избирателей свои личные данные, однако им не предусмотрено, чтобы списки избирателей вывешивались в публичных местах. Чтобы проверить сведения о себе, избиратели должны были посетить помещение УИК. Списки избирателей остаются открытыми, и граждане могут включаться в дополнительный список избирателей вплоть до закрытия участков для голосования при условии предъявления ими документа, удостоверяющего личность, и проживания на территории соответствующего округа.

Регистрация кандидатов

Право баллотироваться в парламент предоставляется гражданам, достигшим 21 года и постоянно проживающим в Беларуси. Кандидаты могут выдвигаться 3 путями: от зарегистрированных политических партий, трудовых коллективов и инициативных групп граждан, которым удалось собрать не менее 1 000 подписей избирателей. К установленному на 18 августа крайнему сроку 8 политическими партиями было осуществлено 59 выдвижений, процесс выдвижения успешно завершили 322 из 424 прошедших регистрацию инициативных групп, а также заявки на выдвижение поступили от 113 трудовых коллективов. В общей сложности было принято 365 кандидатур, заявки которых рассматривались ОИК до 28 августа. По итогам проверки ОИК 275 претендентов были зарегистрированы, 89 получили отказ, а еще 1 снял свою кандидатуру. Пятьдесят два из 84 получивших отказ претендентов обратились с жалобой в ЦИК, после чего было зарегистрировано еще 8 кандидатов. Еще двое были зарегистрированы после обращения в Верховный суд. В результате, общее число зарегистрированных кандидатов составило 285 человек. Тем не менее, после снятия своих кандидатур двадцатью двумя из них (в том числе двенадцатью от оппозиционных партий) в итоге на выборах вели борьбу 263 кандидата.

Предвыборная агитация

10 июля Президент публично призвал к тому, чтобы предстоящие выборы были проведены открыто и демократично, что он затем повторил во время телевизионного выступления 29 августа.

Предвыборная агитация официально стартовала 28 августа и ход набирала медленно. Оставшись тихой и едва заметной по всей территории страны, она проходила в атмосфере строгого контроля и в соответствии с правилами, которые заключили в узкие рамки и простор для агитационной деятельности, и роль, которую играют политические партии, что противоречило параграфу 7.7 и могло поставить под сомнение соблюдение параграфа 7.6 Копенгагенского документа 1990 года. Встречи проводились в местах, бесплатно предоставлявшихся ОИК, и некоторые кандидаты от оппозиции отметили расширение своих возможностей для проведения встреч в установленных для этого местах без вмешательства. Трудовые коллективы и предприятия также организовывали встречи, однако зачастую предпочтение отдавалось кандидатам, поддерживающим власти. За четыре недели агитационного периода уличных митингов не проводилось вообще, а

собраний в широком формате состоялось лишь несколько, при этом большинство кандидатов предпочитало использовать для встреч с избирателями обходы по месту их жительства. Никаких происшествий за время агитации не произошло. Некоторые оппозиционные кандидаты и партии решили намеренно не пользоваться теми узкими возможностями, которые были предоставлены им для ведения предвыборной агитации, сославшись на необоснованные ограничения.

Правила, касающиеся изготовления и распространения агитационных материалов, также носили ограничительный характер. В избирательные комиссии поступили жалобы по поводу отказа в изготовлении агитационных материалов и неуказания отдельными государственными типографиями необходимых выходных данных по тиражу. В Минске пять кандидатов от оппозиционной Объединенной гражданской партии (ОГП) прекратили участие в гонке, обратившись в ЦИК с жалобой в связи с тем, что не было получено разрешение типографии на изготовление листовки, в которой излагалась их совместная программа. Это также ставит под вопрос уважение обязательств, принятых в соответствии с параграфом 7.7 Копенгагенского документа 1990 года.

Направленное 27 августа Объединенными демократическими силами (ОДС) обращение к властям с призывом вступить в открытый диалог по избирательному процессу осталось без внимания. Среди кандидатов от оппозиции продолжало наблюдаться разделение мнений по вопросу о прекращении участия в выборах ввиду их недоверия к процессу досрочного голосования и ожидавшемуся способу проведения подсчета голосов.

В то время как некоторые оппозиционные кандидаты утверждали, что испытали на себе давление со стороны местных администраций, другие кандидаты, в том числе и от оппозиции, заявили, что отношение окружных комиссий стало более дружественным и открытым, чем раньше, а предвыборный климат улучшился.

СМИ

Несмотря на то, что Конституцией запрещена цензура, монополизация средств массовой информации и гарантировано свободное выражение мнений и убеждений, а в Беларуси работает относительно много СМИ, испытывается общая нехватка СМИ, предлагающих независимые взгляды и мнения². Это особенно справедливо по отношению к электронным СМИ, служащим основным источником информации. Такое положение дел ставит под сомнение соблюдение параграфа 7.7 Копенгагенского документа 1990 года.

ИК наделяет кандидатов правом бесплатного выступления на страницах печатных и в эфире электронных СМИ на протяжении агитационной кампании. 31 июля ЦИК определила порядок использования СМИ в этих целях. В электронных СМИ каждый кандидат получил по пять минут для своего обращения в стандартном формате, выходящего в запись на областных телерадиостудиях Национальной государственной телерадиокомпании. ИК предусмотрено, что трансляция данных роликов должна приходиться на «период, когда теле- и радиoprogramмы собирают наибольшую аудиторию», и ЦИК приняла решение выделить время с 17:30 по 18:30. Некоторые собеседники, в их числе кандидаты, считали это эфирное время слишком ранним и подвергли критике его пятиминутную длительность как слишком непродолжительную.

² Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ ранее выражал свою обеспокоенность по поводу контроля за СМИ со стороны государства и случаев оказывавшегося давления. См. www.osce.org/fom/item_1_30442.html и www.osce.org/publications/rfm/2008/07/32397_1169_en.pdf

Делая заслушивающий одобрения шаг, 12 сентября ЦИК объявила, что в результате «беспрецедентного политического решения» после консультаций с Президентом записанные обращения кандидатов будут транслироваться повторно с 19:00 по 20:00.

За исключением ряда единичных случаев государственные СМИ в целом выполняли свои обязанности по предоставлению бесплатного эфирного времени. Тем не менее, из ряда регионов наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ сообщили о неодинаковом отношении к кандидатам при организации их бесплатных выступлений. Результаты проведенного МНВ БДИПЧ ОБСЕ мониторинга СМИ³, охватившего официальный период предвыборной агитации, показали, что освещение СМИ было почти полностью сконцентрировано на процедурных аспектах избирательного процесса, при этом подчеркивался плавный, стабильный и спокойный ход кампании. Большинство СМИ, преимущественно государственной формы собственности, уделили пристальное внимание властям, зачастую указывая на достигнутые результаты и успехи. Кандидаты упоминались лишь в общей массе, а освещение отдельно взятых кандидатов практически отсутствовало. Таким образом, избиратели могли узнать о взглядах и платформах кандидатов почти исключительно в формате предоставленных в ограниченном объеме бесплатного эфирного времени и газетной площади.

Государственные СМИ практиковали крайне осторожный и минималистский подход к рассказу об избирательной кампании. Сложилось впечатление, что кроме слабой активности агитации в целом, к такому подходу подталкивало восприятие государственными СМИ своей роли, сводимой исключительно к выполнению правил предоставления бесплатного эфирного времени. В ИК приведено недостаточно ясное определение того, что считается предвыборной агитацией, и показалось, что СМИ уклонялись от рассказа о кампаниях кандидатов, дабы не переступить черту между ведением репортажа и агитированием за того или иного кандидата. Из ЦИК никаких разъяснений по данному вопросу также не поступило.

В освещении электронных СМИ доминировали репортажи о Президенте, от решения им рабочих вопросов, до участия в официальных мероприятиях, а также об органах власти, таких как правительство и ЦИК. Государственный канал «БТ» уделил Президенту 47 процента времени в новостях политики, выходявших в прайм-тайм, тогда как на правительство и ЦИК пришлось 18 и 11 процентов соответственно. Другой государственный вещатель, «БР», посвятил государственным органам вплоть до 93 процентов времени в новостях политики. Кандидатам было отведено менее 3 процентов. Что касается тональности этого вещания, она в подавляющем большинстве своем была нейтральной или положительной, что также отмечалось и на других каналах, мониторинг которых проводился.

Что касается кандидатов в целом, «БТ» уделило им как общей группе 9 процентов времени освещения. Этот канал был единственным, где неоднократно звучала критическая информация об оппозиции. Кроме того, на протяжении кампании в его эфире появлялись, а в последние ее дни участились негативные комментарии в отношении оппозиции; канал «БТ» негативно характеризовал оппозиционные силы, в том числе

³ Проводился мониторинг следующих СМИ: государственного «БТ» (Первый национальный телеканал), ОНТ, СТВ, канала Российской Федерации «РТР в Беларуси» (телеканалы); БР (Первый канал белорусского радио); «Народная газета», «СБ-Беларусь сегодня», «Рэспубліка», «Звезда» (государственные газеты), «Белорусы и рынок», «БелГазета», «Комсомольская правда в Белоруссии», «Народная воля», «Наша ніва» и «Обозреватель» (негосударственные газеты).

отдельных кандидатов, дискредитирующим образом. Газеты и независимые Интернет-сайты предложили читателям более разносторонний подход, в том числе рассказы об отдельно взятых кандидатах. Вместе с тем, их читательская аудитория остается ограниченной ввиду относительно низкого тиража и небольшого числа пользователей сети Интернет.

Заявления и жалобы

Как уже ранее отмечалось БДИПЧ ОБСЕ, «в законодательстве Беларуси невозможно отыскать конкретных положений, касающихся рассмотрения жалоб на решения избирательных комиссий. Постулата о том, что вышестоящие избирательные комиссии рассматривают поступившие заявления и жалобы, касающиеся работы других избирательных комиссий, недостаточно»⁴. Это продолжает вызывать обеспокоенность.

Ко дню выборов в ЦИК поступило 468 заявлений, 96 из которых согласно информации из ЦИК отношения к подготовке и проведению выборов не имели. Центризбиркомом было вынесено 52 решения по жалобам на ОИК в связи с отказом в регистрации кандидатом. В общей сложности Центризбиркомом как коллегиальным органом было принято еще 12 решений по жалобам иного содержания.

Остальные поступившие в ЦИК жалобы рассматривались либо Председателем, либо сотрудниками ЦИК. Председатель ЦИК заявила МНВ БДИПЧ ОБСЕ, что имеет право рассматривать жалобы самостоятельно согласно Регламенту ЦИК⁵, что является чрезмерно широким истолкованием соответствующих положений. При этом такой подход к рассмотрению жалоб является недостаточно прозрачным и противоречит принципу коллегиальности в работе ЦИК.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ смогла присутствовать на заседаниях ЦИК, где слушались 52 жалобы об отказе в регистрации. В 8 случаях Центризбирком вынес решения в пользу кандидатов. При вынесении решений по жалобам об отказе в регистрации ЦИК решила «следовать букве закона» и оставила в силе ряд решений ОИК, принятых на основании незначительных неточностей, допущенных в декларациях о доходах и имуществе претендентов. ИК наделяет избирательные комиссии правом отказать в регистрации на основании несоответствующих действительности сведений в данных декларациях. Вместе с тем, кодекс их к этому не обязывает, равно как и не регламентирует, несоответствие какого масштаба может служить достаточным основанием для отказа в регистрации. Это ставит под сомнение соблюдение параграфов 2 и 24 Копенгагенского документа 1990 года. В Центризбиркоме настаивали, что центральная комиссия может лишь постановить, является ли решение ОИК законным, но не дать оценку основаниям для отказа в регистрации. Подобный подход не способствует поощрению участия в избирательном процессе. Он также противоречит параграфу 5.10 Копенгагенского документа 1990 года, предусматривающему эффективные средства правовой защиты против административных решений.

Согласно ИК претендентам предоставлялось три дня, чтобы обжаловать в Центризбирком отказ в регистрации. Отсутствие на следующий после окончания регистрации день связи с отдельными ОИК, чтобы сообщить о необходимости предоставления ими копий своих решений, сказала на возможности претендентов данные решения оспорить. Некоторым

⁴ Там же, Совместное заключение 2006 г.

⁵ См. Пункт 31 Регламента ЦИК

претендентам не было предоставлено копий, а иногда даже права ознакомиться с содержанием соответствующих документов (протоколов проверки подписей, заключений экспертов и т.д.), служивших основанием для отказа в регистрации. Это также привело к тому, что претенденты практически не могли действенным способом обжаловать и те вопросы, которые были использованы для обоснования отказа им в регистрации, что противоречит параграфу 5.10 Копенгагенского документа 1990 года.

Девятнадцать решений ЦИК в отношении жалоб были впоследствии оспорены в Верховном суде. Два из них не были заслушаны на основаниях процессуального характера. По итогам рассмотрения остальных семнадцати дел Верховный суд отменил два решения ЦИК. Роль судов других инстанций была минимальной.

В Генеральную прокуратуру в ходе избирательного процесса поступило порядка 35 жалоб. По меньшей мере в одном случае (в Копыле) проведенная прокурором проверка выявила проблемы, имевшие место при выдвижении кандидатур в состав УИК, однако впоследствии те же самые люди были назначены вновь посредством использования других процедур выдвижения. Белорусский хельсинкский комитет обжаловал это повторное назначение в суд, однако исковое заявление было признано не подлежащим рассмотрению ввиду его неподведомственности. С начала предвыборной агитации Наблюдательный совет по контролю за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации на заседания не собирался.

Участие женщин

Согласно Конституции Беларуси права женщин и мужчин равны. Никаких специальных мер по поощрению выдвижения своих кандидатур женщинами или же участия женщин в выборах не предусмотрено. В числе 110 депутатов парламента, слагающего свои полномочия, 32 женщины (29 процентов). Среди 263 кандидатов, зарегистрированных для участия в выборах, 54 женщины (21 процент). Большинство женщин баллотировалось в качестве не имеющих партийной принадлежности при выдвижении путем сбора подписей. Женское представительство является особенно широким в составе избирательных комиссий. 5 из 12 членов ЦИК – женщины, в том числе и Председатель. Иногда численность женщин в ОИК и УИК превышала мужскую, и они часто попадали в тройку должностей (председатель, заместитель председателя и секретарь).

Местные и международные наблюдатели

Избирательным кодексом предусматривается возможность наблюдения за выборами широким кругом заинтересованных сторон, в том числе депутатами парламента, представителями местных администраций, членами политических партий, общественных объединений, представителями граждан, трудовых коллективов, а также международными наблюдателями. Организованного широкомасштабного независимого мониторинга в день выборов никем из местных непартийных наблюдателей не проводилось. Центризбиркомом было аккредитовано 890 международных наблюдателей, в том числе 487 от ОБСЕ.

День выборов

В день выборов было выставлено 449 наблюдателя для наблюдения за открытием участков для голосования, процессом голосования, подсчетом голосов и суммированием результатов окружными избирательными комиссиями. Среди них было 76 пар

наблюдателей, перед которыми специально ставилась задача провести наблюдение за процессом суммирования результатов.

Наблюдатели дали процедуре открытия участков для голосования в целом хорошую или же очень хорошую оценку в 100 процентах из 93 случаев наблюдения. Присутствие наблюдателей от кандидатов или партий было замечено лишь в 12 процентах случаев наблюдения. В 22 процентах наблюдений сообщалось, что ящики для досрочного голосования не находились в поле зрения, что требуется по закону. Сотрудники милиции присутствовали в помещениях участков для голосования в 40 процентах случаев наблюдения за процедурой открытия.

Процедуры голосования также заслужили положительную оценку наблюдателей, будучи в 95,4 процентах случаев проведенными «хорошо» или «очень хорошо». Ни о какой напряженности или волнениях практически не сообщалось, и был зафиксирован всего один случай запугивания избирателей или оказания на них давления. Агитационные материалы были на виду в помещении участка для голосования в 3 процентах случаев. Вместе с тем, на 9 процентах посещенных участков для голосования наблюдателями отмечалось, что процесс голосования проходил не полностью в поле их зрения. Сотрудники милиции присутствовали в помещениях участков для голосования в 30 процентах случаев. Наблюдателей от кандидатов и партий удалось встретить лишь в 16 процентах случаев. Кроме того, на 15 процентах посещенных участков было замечено, как в одной и той же кабине одновременно голосовало более двух человек. В ряде случаев отмечалась высокая активность в использовании для голосования переносной урны. Председатели УИК с готовностью удовлетворяли запросы наблюдателей об информации.

Избирательный процесс претерпел значительное ухудшение на этапе подсчета голосов и суммирования результатов, нарушая тем самым параграф 7.4 копенгагенских обязательств ОБСЕ. Действующими процедурами не обеспечивается прозрачности и подотчетности при подсчете голосов. Как следует из сообщений наблюдателей, процедуры подсчета голосов прошли плохим или очень плохим образом на 48 процентах наблюдавшихся участков для голосования. В 50 процентах случаев количество проголосовавших досрочно не сверялось с числом росписей в списках избирателей, а в 54 процентах наблюдавшихся подсчетов бюллетени из ящика для досрочного голосования не подсчитывались отдельно от остальных. В 53 процентах случаев наблюдатели не могли видеть сделанную избирателями отметку в бюллетене. В 5 случаях наблюдатели стали свидетелями умышленной фальсификации. Также имели место прецеденты, когда протоколы подписывались заранее, до установления результатов. Результаты голосования по стационарным ящикам не вносились в протокол о результатах голосования в 46 процентах наблюдавшихся подсчетов.

Процедура закрытия участков и подсчета голосов не проходила полностью в поле зрения всех наблюдателей на 41 процентах наблюдавшихся участков для голосования. Были зафиксированы многочисленные случаи, когда процедура подсчета проходила в полной тишине, а члены комиссии передавали друг другу маленькие листки бумаги; это в значительной мере подорвало вообще какую бы то ни было прозрачность подсчета. По замечаниям наблюдателей в ряде случаев отмечались значительные расхождения между наблюдавшейся явкой и числом голосов, занесенным в протокол УИК.

Данные проблемы усугубились при передаче материалов по выборам в ОИК и суммировании результатов. 4 пары наблюдателей сообщили, что материалы по выборам вместо ОИК были отправлены в местные исполнительные комитеты. Двадцати четырем

парам наблюдателей было заявлено, что суммирование результатов в ночь после выборов проводиться не будет и им потребуются вернуться утром. Они отметили, что в 54 процентах наблюдений за суммированием результатов вносимые в сводные таблицы цифры были им невидны. В 10 случаях направленные в ОИК пары наблюдателей зафиксировали расхождения между результатами из УИК и цифрами, вносившимися при суммировании данных окружными комиссиями. Группы наблюдателей дали суммированию результатов в целом плохую или же очень плохую оценку в 22 процентах наблюдений.

Документ был переведен на русский язык.

При этом вариант на английском языке остается единственной официальной версией документа.

Информация о миссии и слова признательности

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами была развернута в Минске 12 августа в составе 55 экспертов и долгосрочных наблюдателей, размещенных в Минске и регионах Беларуси. В день выборов в Международную миссию по наблюдению за выборами вошло свыше 449 наблюдателей из 43 стран, в том числе около 308 краткосрочных наблюдателей, выставленных БДИПЧ ОБСЕ и 67 парламентариев и сотрудников ПА ОБСЕ. Действующий Председатель ОБСЕ назначил Анн-Мари Лизин (Бельгия), главу делегации ПА ОБСЕ, Специальным координатором, возглавившей краткосрочных наблюдателей от ОБСЕ. Главой Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами является Посол Герт-Хинрих Аренс (Германия).

ММНВ благодарит Министерство иностранных дел Беларуси за направленное приглашение провести наблюдение за выборами, Центральную избирательную комиссию за предоставление аккредитационных документов, а также другие государственные и местные органы власти за их содействие и сотрудничество. ММНВ также выражает свою признательность Офису ОБСЕ в Минске за сотрудничество и поддержку.

За дополнительной информацией просьба обращаться к:

- Послу Герту-Хинриху Аренсу, Главе МНВ БДИПЧ ОБСЕ, в Минске (+375-17-209-7380)
- Йенсу Эшенбехеру, пресс-атташе БДИПЧ ОБСЕ (+48-603-683-122); или Матсу Линдбергу, Советнику по выборам БДИПЧ ОБСЕ, в Варшаве (+48-22-520-0600);
- Послу Андреасу Нотелле, Специальному Представителю ПА ОБСЕ (+43-1-52-33-02) или Класу Бергману, Директору по связям с общественностью ПА ОБСЕ (+45-60-108-380)

Адрес МНВ БДИПЧ ОБСЕ

Гостиница «Беларусь», 7-й этаж
ул. Сторожевская, 15, 220002, Минск
Тел.: +375-17-209-7380
Факс: +375-17-209-7390
Эл.почта: office@eom.by