



ПРАВОЗАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Выборы*2025. Аналитический отчет об образовании территориальных избирательных комиссий

*Экспертная миссия по наблюдению за выборами*2025¹ организована Белорусским Хельсинкским комитетом и ПЦ «Весна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы». Миссия собирает и анализирует информацию об избирательной кампании по открытым источникам и сообщениям от избирателей из Беларуси.*

ВЫВОДЫ

Общие условия и реальная процедура формирования территориальных избирательных комиссий (ТИК), являющихся важным механизмом избирательного процесса, демонстрируют государственный дирижизм всех избирательных процессов при имитации активного участия гражданского общества, что дает полный контроль действующей исполнительной власти над сформированными комиссиями.

- Формирование территориальных избирательных комиссий проходит в условиях, когда среди двух ключевых акторов гражданского общества — политических партий и иных общественных объединений — не осталось организаций, которые могли бы проявить независимую инициативу. Унаследованные с советских времен “трудовые коллективы” не являются политическими субъектами и избирательные процессы от их имени организуются административными методами. Граждане², также наделенные правом участия в формировании территориальных избирательных комиссий, запуганы общей атмосферой террора; проявлявшие активность в прошлые избирательные циклы подвергаются превентивным репрессиям.
- Возможности общественного контроля, независимого наблюдения за процессом формирования территориальных избирательных комиссий не просто сведены к нулю, но являются преследуемой деятельностью.
- В пользу административно-командного управления всем процессом говорит и общая спешка: 1,725 человек якобы были выдвинуты партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами всего за 1 неделю в количестве, необходимом для формирования фактически всех комиссий в максимальном составе.
- При этом информирование граждан о возможности выдвижения, как и в предыдущей кампании 2024 г., было минимальным, позволяющим прийти к выводу о

¹ "Выборы*" применительно к избирательной кампании - 2025 используется кампанией "Правозащитники за свободные выборы" со звездочкой, чтобы подчеркнуть условный характер этого термина, поскольку любая свободная и справедливая избирательная кампания предполагает, прежде всего, условия, когда в полной мере реализуются права и свободы, включая свободу слова, свободу мирных собраний и ассоциаций, право участвовать в управлении своим государством, свободу от дискриминации, что в настоящее время в Беларуси практически отсутствует

² “Гражданин” и прочие существительные морфологического мужского рода используются в значении общего рода и обозначают все гендеры.

незаинтересованности властей в активном участии избирателей в формировании территориальных избирательных комиссий и предопределенности решений об их составе.

- Публично доступна лишь минимальная информация как о возможностях выдвижения в территориальные избирательные комиссии, так и заседаниях органов, образующих комиссии, а также их результатах: процесс проведения заседаний оставался непрозрачным и неконкурентным. Пофамильные списки членов комиссий по-прежнему не публикуются.
- Ключевым ресурсом исполнителей, обеспечивающим проведение выборов* на уровне территориальных избирательных комиссий (помимо оставшихся после перерегистрации четырех политических партий, все из которых поддерживают курс действующей власти), остаются четыре крупнейших общественных объединения (БРСМ, "Белая Русь", Союз женщин, Союз ветеранов, Фонд мира), имеющие с 2023 г. законодательно закреплённый особый статус приближенности к государству, и профсоюзы, входящие в ФПБ. Процент «проходимости» кандидатов от этих имитирующих гражданское общество провластных партий и общественных объединений, совместно формирующих 63% составов всех комиссий, стремится к 100%.
- Таким образом, учитывая атмосферу общей запуганности, отсутствие эффективного информирования и крайне сжатые сроки, можно констатировать, что у активных граждан фактически отсутствовала возможность выдвинуть своих представителей в состав ТИК. Цель этапа формирования ТИК была скорее противоположная: провести его как можно быстрее и тише.

I. ПРАВОВАЯ БАЗА

Непосредственные процессы организации избирательного процесса возлагаются на комиссии. Территориальные комиссии проверяют достоверность подписей, собранных в поддержку выдвижения кандидатов в президенты, осуществляют контроль за деятельностью и помощь участковым избирательным комиссиям, которые в свою очередь работают со списками избирателей, организуют голосование и устанавливают его результаты на участке. Избирательный кодекс (ИК) определяет порядок образования комиссий и их состав.

Система комиссий. Подготовку и проведение выборов Президента обеспечивают постоянно действующая Центральная избирательная комиссия (ЦИК)³, а также формируемые для проведения выборов президента⁴ территориальные комиссии (ТИК) и участковые избирательные комиссии (УИК). Отдельные вопросы формирования ТИК и УИК урегулированы Постановлением ЦИК от 24 октября 2024 г. № 69 «О разъяснении порядка образования комиссий по выборам Президента Республики Беларусь».

Образование комиссий. Областные ТИК и Минскую городскую комиссию образуют президиумы областных, Минского городского Советов депутатов и областные, Минский городской исполнительный комитет в составе 9–13 членов комиссии⁵. Районные, городские (в городах областного подчинения без районного деления) и районные комиссии в городах образуют соответствующие районные, городские исполнительные комитеты и Советы депутатов. Принятые в 2023 г. изменения в Избирательный кодекс сократили максимальное число членов районных и городских избирательных комиссий с 13 до 11 человек.

³ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ст. 26

⁴ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ст. 27

⁵ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ст. 34

Срок образования избирательных комиссий. Учитывая, что выборы назначены на 26 января 2024 г., ТИК должны были быть образованы не позднее 6 ноября 2024 г.⁶

Формирование состава комиссий. Комиссии по выборам формируются из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также из представителей граждан, выдвинутых в состав комиссии путем подачи заявления.

В состав комиссий не могут входить: судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов. Председателем комиссии не могут быть: близкий родственник кандидата в Президенты, супруг (супруга) кандидата в Президенты, лицо, находящееся в непосредственном подчинении у кандидата в Президенты.

Представителей в состав областных комиссий вправе выдвигать:

1. Руководящий орган соответствующей областной организационной структуры политической партии, другого общественного объединения;
2. Собрание трудового коллектива организации или коллектива структурного подразделения, насчитывающих не менее 10 работающих и расположенных на территории соответствующей области;
3. Группа граждан, обладающих избирательным правом (далее – группа избирателей), в количестве не менее 10 человек – в областную комиссию области, на территории которой они проживают (зарегистрированы по месту жительства или месту пребывания).

Представителей в состав Минской городской комиссии вправе выдвигать:

1. Руководящий орган Минской городской организационной структуры политической партии, другого общественного объединения;
2. Собрание трудового коллектива организации или коллектива структурного подразделения, насчитывающих не менее 10 работающих и расположенных на территории г. Минска;
3. Группа избирателей в количестве не менее 10 человек, проживающих на территории г. Минска (зарегистрированных по месту жительства или месту пребывания).

Представителей в состав районных, городских (в городах областного подчинения, кроме городов с районным делением), районных в городах комиссий вправе выдвигать:

1. Руководящий орган районной, городской (в городе областного подчинения, кроме городов с районным делением), районной в городе организационной структуры политической партии, другого общественного объединения – в районную, городскую (в городе областного подчинения, кроме городов с районным делением), районную в городе комиссию, на территории которой расположена соответствующая организационная структура;
2. Собрание трудового коллектива организации или коллектива структурного подразделения, насчитывающих не менее 10 работающих, – в соответствующую районную, городскую, районную в городе комиссию района, города, района в городе, на территории которого расположена организация или структурное подразделение;
3. Группа избирателей в количестве не менее 10 человек – в районную, городскую (в городе областного подчинения, кроме городов с районным делением), районную в городе комиссию района, города, района в городе, на территории которого они проживают (зарегистрированы по месту жительства или месту пребывания).

Совместные решения президиума соответствующего местного Совета депутатов и исполнительного комитета принимаются большинством голосов состава. В совместном заседании этих органов должны участвовать не менее двух третей состава президиума местного Совета депутатов и исполнительного комитета.

⁶ См. ст. 34 Избирательного кодекса: ТИК должны быть образованы не позднее чем за 80 дней до выборов.

Образуют комиссии президиумы областных, Минского городского, районных, городских Советов депутатов и соответствующие исполнительные комитеты, а также районные, городские исполнительные комитеты, администрации районов в городах. На заседании органов, образующих комиссии, вправе присутствовать представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, которые выдвинули своих представителей в состав комиссии.

В решении об образовании комиссий указываются фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) каждого члена комиссии, способ выдвижения в состав комиссии, место нахождения и номера телефонов комиссии.

В связи с внесением изменений в ИК, решения о формировании комиссий в печатных средствах массовой информации не публикуется. Вместо этого обнародуется только сообщение об образовании комиссий не позже чем спустя 7 дней после формирования комиссий. **Поименный состав членов комиссии перестал быть доступным**, информация есть только о факте формирования и общем числе членов комиссии. Сообщение об образовании городских (городов районного подчинения), поселковых, сельских комиссий в тот же срок может быть доведено до сведения граждан иным способом, который не конкретизируется законодательно.

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

II. ВЫДВИЖЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ В СОСТАВ ТИК

В соответствии с календарным планом, выдвижение представителей в состав ТИК было запланировано провести до 31 октября 2024 г. Учитывая назначение выборов 23 октября, на выдвижение представителей было отведено крайне мало времени: всего одна неделя⁷. Тем не менее власти уложились в сжатые сроки, и уже 2 ноября ЦИК опубликовал статистику по выдвинутым кандидатам на членство в ТИК⁸.

Официальные сведения о выдвижении представителей в состав территориальных комиссий показывают⁹, что в состав 153 ТИК (*6 областных и Минская городская, 118 районных, 4 городских в городах областного подчинения, 24 районные в городах*) выдвинуто 1725 человека (на предыдущих президентских выборах было выдвинуто 2171 человек), из них 755 человек были выдвинуты, согласно информации ЦИК, гражданами посредством сбора подписей¹⁰. Снижение числа кандидатов в члены ТИК на 20% и полное отсутствие независимых кандидатов объясняется репрессивным подавлением общественной активности, установлением жесткого контроля за процессом выдвижения в члены комиссий и повсеместной

⁷ Власти не в первый раз устанавливают сжатые сроки для выдвижения кандидатов в члены комиссий — на президентских выборах в 2020 г. от постановления о назначении выборов 8 мая до срока подачи 17 мая выделено 9 дней; в 2015 г. соответственно 30 июня и 19 июля (19 дней), в 2010 г. — 14 и 26 сентября (12 дней), но в данной кампании этот срок самый короткий.

⁸ Телеграм-канал ЦИК Беларуси: <https://t.me/cikbelarus/2843>

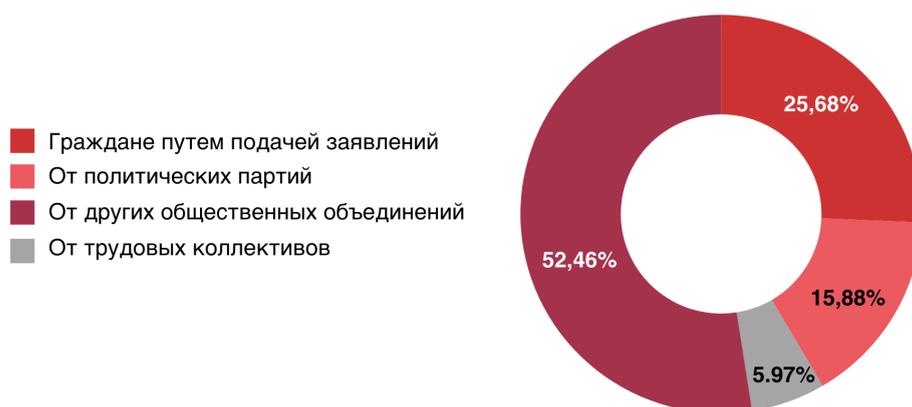
⁹ ЦИК, Сведения о выдвижении представителей в состав территориальных комиссий: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Pdf/2024/stat1-2.pdf>

¹⁰ Правозащитники за свободные выборы, Аналитический отчет о наблюдении за формированием территориальных избирательных комиссий, 2020: <https://elections2020.spring96.org/ru/news/97095>

атмосферой страха в результате репрессий против нелояльных¹¹. Активисты, участвовавшие в прошлых избирательных кампаниях подвергаются превентивным репрессиям, остальные граждане читают в новостях о задержаниях “оппозиционеров” и учениях милиции по боевому слаживанию и отработке освобождения заложников¹². Это все оказывает сдерживающее влияние на решение людей участвовать в избирательных комиссиях.

Этап выдвижения в члены избирательных комиссий фактически превратился в этап составления почти итогового перечня проверенных на лояльность в ходе предыдущих избирательных кампаний. Преимущественное большинство представителей – 68,35% – выдвинуто провластными общественными объединениями, из которых 15,88% – оставшимися после перерегистрации 4 провластными политическими партиями¹³; 16,35% – профсоюзами, входящими в провластную Федерацию профсоюзов Беларуси (ФПБ). 25,68% представителей были якобы выдвинуты гражданами путем подачи заявлений. Поскольку все независимые политические партии были принудительно ликвидированы,¹⁴ они не имели доступа к выдвижению своих представителей в комиссии.

Кандидаты на членство в ТИК



Как и в ходе предыдущих избирательных кампаний, ЦИК ограничился установлением лишь формальных требований к размещению информации на сайтах местных исполнительных и распорядительных органов. Она включает в себя только время и место приема документов о

¹¹ Правозащитники за свободные выборы, Ситуация перед выборами*2025:

<https://spring96.org/ru/news/116615>

¹² Кубраков: МВД с ноября начнет активно готовиться к выборам:

<https://sputnik.by/20241025/kubrakov-mvd-s-noyabrya-nachnet-aktivno-gotovitsya-k-vyboram-1090594105.html>

¹³ Примечательно, что ранее роль партий в процессе выдвижения кандидатов отмечалась еще более низким уровнем участия. 8,2% претендентов от партий выдвигались в 2020 г.:

<https://elections2020.spring96.org/ru/news/97095>; 7,1% – в 2010 г.:

<https://spring96.org/files/misc/2010tvkru.pdf>, причем тогда имели возможность выдвигать своих кандидатов и 3-4 оппозиционные партии.

¹⁴ Вясна, Ситуация с правами человека в Беларуси. Сентябрь 2023 <https://spring96.org/ru/news/112958>

выдвижении представителей¹⁵. В свою очередь, А.Лукашенко публично поставил задачу перед местными органами власти не расслабляться и готовиться к худшему сценарию, где, очевидно, под “худшим сценарием” подразумевается гражданская активность, проявившая себя на предыдущих президентских выборах¹⁶.

В условиях выхолащенного общественно-политического поля единственным способом обеспечить некоторую степень общественного контроля за работой ТИК оставалось выдвижение отдельных граждан посредством сбора подписей. Эффективное и массовое использование этой возможности должно обеспечиваться достаточным информированием граждан по популярным каналам информации, включая подготовку соответствующих руководств и памяток, а также наличием достаточного времени для сбора подписей. В итоге же информирование о данном этапе было минимальным, сведенным к определенным ЦИК формальностям¹⁷. Кроме того, как было отмечено выше, у потенциальных выдвиженцев оставалась лишь неделя с 24 октября по 31 октября — и всего два выходных дня — для сбора подписей и предоставления документов для выдвижения. И потому есть все основания предполагать, что формальное выдвижение членов комиссий “от граждан” также носило административно-организованный характер.

Таким образом, учитывая атмосферу общей запуганности, отсутствие эффективного информирования и крайне сжатые сроки, можно прийти к выводу, что у активных граждан фактически отсутствовала возможность выдвинуть своих представителей в состав ТИК. Цель этапа выдвижения кандидатов в члены ТИК была скорее противоположная: провести данный этап как можно быстрее и тише.

III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ ПО ФОРМИРОВАНИЮ КОМИССИЙ

В отличие от кампании 2020 года, ЦИК закрыла возможности для наблюдения за ходом образования комиссий: широкой общественности недоступны ни онлайн-трансляции, ни последующие полные видеозаписи заседания, ни приглашения на заседания без онлайн трансляции и записи¹⁸. Постановление ЦИК № 69 также не предусматривает возможность присутствия на заседаниях представителей общественных объединений, наблюдатели от которых аккредитованы в ЦИК¹⁹. Формально возможность присутствия сохранена лишь для представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов и граждан, которые выдвинули своих представителей в состав комиссии²⁰.

Информирование о проведении заседаний органов, формирующих комиссии, также было сугубо формальным: несколько строк о дате и времени проведения заседания, зачастую — без объяснения цели его проведения и информирования граждан, что они имеют право

¹⁵ Постановление ЦИК от 24 октября 2024 г. № 69 “О разъяснении порядка образования комиссий по выборам Президента Республики Беларусь”: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Calendar/post69-2025.pdf>

¹⁶ Брестский областной исполнительный комитет, Как должны пройти президентские выборы в Беларуси и кому нельзя расслабляться. Подробности совещания у Лукашенко, 06.11.2024 <https://www.brest-region.gov.by/ru/news-ru/view/kak-dolzheny-projti-prezidentskie-vybory-v-belarusi-i-komu-nelzja-rasslabljatsja-podrobnosti-2000017589-2024>

¹⁷ Единственными источниками конкретной информации остаются сайты местных исполнительных и распорядительных органов, причем соответствующие данные находятся не в ленте новостей, но за баннером «Выборы», который может не восприниматься как самостоятельная вкладка, в которой находится релевантная информация: см. примеры здесь: <https://grodno-region.gov.by/ru>, <https://minsk.gov.by/ru/>

¹⁸ См. регулирование выборов 2020 г.: Постановление ЦИК от 8 мая 2020 г. № 13 (в ред. постановления Центральной комиссии от 15.05.2020 № 24), п. 8: <https://rec.gov.by/files/2020/post13.pdf>

¹⁹ Постановление ЦИК от 24 октября 2024 г. № 69 “О разъяснении порядка образования комиссий по выборам Президента Республики Беларусь”: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Calendar/post69-2025.pdf>

²⁰ Там же, п. 8

присутствовать на заседании в случае выдвижения своих представителей в состав комиссии²¹. Кроме того, даже упомянутые минимальные заметки на сайтах исполкомов и администраций должны были появиться «не позднее, чем за два дня до проведения заседания»²² — некоторые органы игнорировали²³ и эту норму, что в очередной раз позволяет констатировать непрозрачность процедур, отсутствие гласности и ориентированности на граждан, что не позволяет им эффективно реализовать права на участие в процессе формирования ТИК.

Отсутствие какого-либо общественного контроля и полная непрозрачность процесса принятия решений на подобных заседаниях не позволяют говорить, что гражданам, политическим партиям и другим общественным объединениям была предоставлена эффективная возможность принять участие в формировании комиссий на конкурентной основе. О формальности данного процесса свидетельствует и предоставленное ЦИК соотношение кандидатов в члены ТИК и «отобранных» представителей: судя по данным ЦИК, как минимум в Минскую городскую и 4 городские ТИК (в городах областного подчинения) в отсутствие какого-либо конкурса прошли все кандидаты, конкурс в остальные комиссии был минимальным²⁴.

IV. СОСТАВ ОБРАЗОВАННЫХ ТИК

По данным ЦИК²⁵, в состав 153 ТИК вошли 1689 членов или 97,9% от выдвинутых кандидатов. При наличии у органов, формирующих комиссии, возможности варьировать количество членов комиссий от 9 до 11 или 13 в зависимости от типа комиссии, подавляющее большинство ТИК (все областные, Минская городская, все городские (в городах областного подчинения) и все районные комиссии) сформированы в равном, максимально допустимом законодательством составе, что может служить очередным свидетельством искусственной природы процесса формирования комиссий.

²¹ Среди прочих, см. информацию на сайте Витебского городского исполнительного комитета (<https://vitebsk.gov.by/ru/obrazovaniekom/view/4-nojabrja-2024-goda-v-1400-po-adresu-g-vitebsk-ul-lenina-32-zal-zasedanij-5-etazh-sostoitsja-sovmestnoe-34619/>), Гродненского областного исполнительного комитета (https://grodno-region.gov.by/ru/ter_komissii-ru)

²² Приложение 2 к постановлению Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь 24.10.2024 № 75: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Calendar/post75-2025.pdf>

²³ Например, объявление о заседании Октябрьской районной в г. Витебске комиссии было опубликовано за день до назначенной даты заседания: <https://vitebsk.gov.by/ru/obrazovaniekom/view/6-nojabrja-2024-goda-sostoitsja-zasedanie-oktjabrskoj-rajonnoj-v-g-vitebske-komissii-po-vyboram-prezidenta-34653/>

²⁴ ЦИК, Сведения о составе территориальных комиссий: <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Pdf/2024/stat3-4.pdf>

²⁵ Там же

Проходимость кандидатов



Несколько подросла²⁶, но сохраняется традиционно низкой для Беларуси доля представителей политических партий в составе комиссий – 16,04%, что гораздо ниже доли представителей других общественных объединений – 52,93%. Это свидетельство незначительной роли, которую политические партии играют в политической системе страны, а также, возможно, показатель попытки деполитизации властями всех процессов вокруг выборов*2025, даже в условиях формирования комиссий полностью лояльными представителями.

По сравнению с предыдущей избирательной кампанией,²⁷ гендерная диспропорция в составе комиссий немного уменьшилась: доля женщин составляет 67,85%, доля мужчин – 32,15%. При этом сохраняется тенденция снижения доли женщин по мере повышения уровня комиссий: на более низких уровнях их представительство значительно выше, а ЦИК - 33,3%.

Имена и фамилии назначенных членов комиссии не публикуются, вокруг них в большинстве случаев создается завеса секретности. В отдельных случаях, когда в СМИ появляются имена назначенных председателей комиссий или имеется фото состава комиссии, можно установить, что составы ТИК остаются практически неизменными по сравнению с предыдущими избирательными кампаниями.

²⁶ На предыдущих трех президентских выборах представительство от всех политических партий в ТИК было ниже 8%

²⁷ Правозащитники за свободные выборы, Выборы*2024. Аналитический отчет о формировании территориальных и окружных избирательных комиссий, с. 14
<https://elections2024.spring96.org/ru/news/113675>