

# ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 2015

## Отчет по наблюдению за формированием территориальных избирательных комиссий

### ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

1. Территориальные избирательные комиссии (далее –ТИК) – один из основных механизмов избирательного процесса, существенно влияющий на проведение свободных и демократических выборов.
2. В соответствии с действующим избирательным законодательством, формирование ТИК полностью относится к компетенции местных исполнительно-распорядительных органов, являющихся частью исполнительной вертикали власти.
3. Нормы действующего законодательства, предусматривающие определенные гарантии при формировании ТИК, в частности, требование о наличии не менее одной трети членов комиссий из числа членов общественных объединений и политических партий, на практике не обеспечивают политического плюрализма в составе избирательных комиссий.
4. Отсутствие законодательно закрепленных критериев для претендентов в состав комиссий делает возможным избирательный подход при их формировании: в большинстве случаев предпочтение отдается представителям политических сил и организаций, поддерживающих действующего главу государства. Отсутствие таких критериев делает бессмысленным и судебное обжалование решений об отказе во включении в состав избирательных комиссий.
5. Незначительное количество представителей политических партий в составе ТИК отображает специфику белорусской политической модели, при которой основными политическими субъектами при проведении избирательных кампаний выступают представители проправительственных общественных объединений и трудовых коллективов.
6. Оппозиционные политические партии выдвинули 63 представителя в состав ТИК, из которых только 10 вошло в состав комиссий, что составляет 15,8 % от числа выдвинутых и 0,5% от числа членов ТИК.
7. Большинство членов ТИК, как и во время предыдущих избирательных кампаний, –это выдвиженцы трудовых коллективов (11,3%), граждан (33,4 %) и общественных объединений (47,5%). При этом 81 % выдвинутых представителей общественных объединений в ТИК представлены пятью крупнейшими проправительственными общественными объединениями (БРСМ, «Белая Русь», ФПБ, Союз женщин, Белорусское общественное объединение ветеранов). Члены этих организаций составляют 38,8 % всех членов ТИК.
8. В целом, наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы» получили возможность присутствовать при проведении заседаний органов, формирующих ТИК, только в 20 % случаев им было отказано.

9. Большинство заседаний длились непродолжительное время, без обсуждения выдвинутых кандидатов, голосование проводилось сразу по всему списку. Обоснование принятых решений о включении либо не включении претендентов в состав комиссий размещались на сайтах только некоторых областных исполкомов и практически отсутствовали на сайтах районных и городских исполнительных комитетов.

## I. ПРАВОВАЯ БАЗА

Формирование территориальных избирательных комиссий по проведению выборов Президента в 2015 г. происходит согласно Избирательному кодексу (далее – ИК) 2000г. с изменениями, внесенными Законом Республики Беларусь от 25 ноября 2013 г. № 72-З. Основные изменения в процедуре выдвижения в ТИК и их формирования произошли в январе 2010 г. В нынешней редакции эта процедура практически не изменилась, уточнены лишь отдельные термины.

В соответствии со ст. 27 ИК, подготовку и проведение выборов Президента обеспечивают территориальные комиссии – областные, Минская городская, районные, городские (в городах областного подчинения, кроме городов с районным делением), районные в городах, и участковые комиссии. Согласно ст. 34 ИК, комиссии по выборам Президента состоят из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, которые выдвинуты в состав комиссий путем сбора подписей.

Выдвигать своих представителей в состав избирательных комиссий (по 1 представителю в соответствующую комиссию) имеют право:

- руководящие органы областных, Минской городской, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах организационных структур политических партий, других общественных объединений – в соответствующие областные, Минскую городскую, районные, городские (в городах областного подчинения), районные в городах территориальные комиссии, а также в участковые комиссии;
- собрания трудовых коллективов или коллективы их структурных подразделений, которые расположены на территории района, города, района в городе и насчитывающие не менее 10 работников;
- не менее чем 10 граждан, обладающие избирательным правом и проживающие на соответствующей территории; заявление о выдвижении представителя в участковую комиссию, образуемую за пределами Республики Беларусь, должно быть подписано не менее чем тремя гражданами, проживающими на территории участка для голосования.

Порядок направления представителей политических партий и других общественных объединений установлен ст. 35 ИК.

ТИК формируются следующими органами:

- областные, Минская городская комиссии – президиумами областных, Минского городского Советов депутатов и областными, Минским городским исполнительным комитетом в составе 9–13 членов комиссии;
- районные, городские комиссии – президиумами районных, городских Советов депутатов и районными, городскими исполнительными комитетами в составе 9–13 членов комиссии;
- районные в городах комиссии – президиумами городских Советов депутатов и городскими исполнительными комитетами в составе 9–13 членов комиссии.

Как правило, не менее одной трети состава комиссии должны составлять представители политических партий и других общественных объединений. Государственные служащие не могут составлять более одной трети состава комиссии. В состав комиссий не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов. На заседаниях органов, которые формируют комиссии, имеют право присутствовать представители субъектов, имеющих право выдвигать своих представителей в состав комиссий (политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов и граждан, которые выдвинули своего представителя в состав комиссии).

Решение о формировании комиссий в семидневный срок с момента его принятия публикуется в печати.

Решение органа, который формирует комиссии, может быть обжаловано в трехдневный срок с момента его принятия соответственно в областной, Минский городской, районный, городской суд субъектами, которые выдвинули своих представителей в состав комиссии. Суд рассматривает жалобу в течение трех дней, его решение является окончательным.

## II. ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ В ЧЛЕНЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

В соответствии с Календарным планом организационных мероприятий по подготовке и выборов Президента Республики Беларусь, утвержденным Постановлением № 17 Центральной комиссии 01.07.2015 г. (далее – Календарный план), выдвижение представителей в состав ТИК должно было завершиться не позднее 19 июля 2015 г. Выдвижение представителей в ТИК было проведено в установленные сроки.

Постановление ЦИК от 1 июля 2015 г. № 22 «Об информировании граждан о работе по подготовке и проведению выборов Президента Республики Беларусь в 2015 году» обязало органы местной власти публиковать информацию о времени приема документов по выдвижению представителей в состав ТИК на интернет-сайтах исполнительных комитетов на следующий день после утверждения ЦИК Календарного плана, а также в очередном номере соответствующей местной газеты. Сообщения о проведении совместных заседаний президиумов областных, Минского городского, районных, городских Советов депутатов и соответствующих исполнительных комитетов по вопросу образования территориальных комиссий должны публиковаться в местных газетах, если

позволяет срок выпуска очередного номера, и на интернет-сайтах исполнительных комитетов (с указанием места и времени) заблаговременно до начала заседания.

Однако не все исполнительные комитеты выполнили эти требования: Минский облисполком и районные исполкомы Минской области (за исключением Минского райисполкома) не публиковали информацию о приеме документов на выдвижение представителей в состав ТИК. В связи с этим, очевидно, неслучаен тот факт, что 17 июля представительница организации Партии БНФ в г. Молодечно примерно в 16.45 принесла документы представителя своей партии на выдвижение в ТИК, но не смогла найти ответственное лицо, которому их следовало сдать.

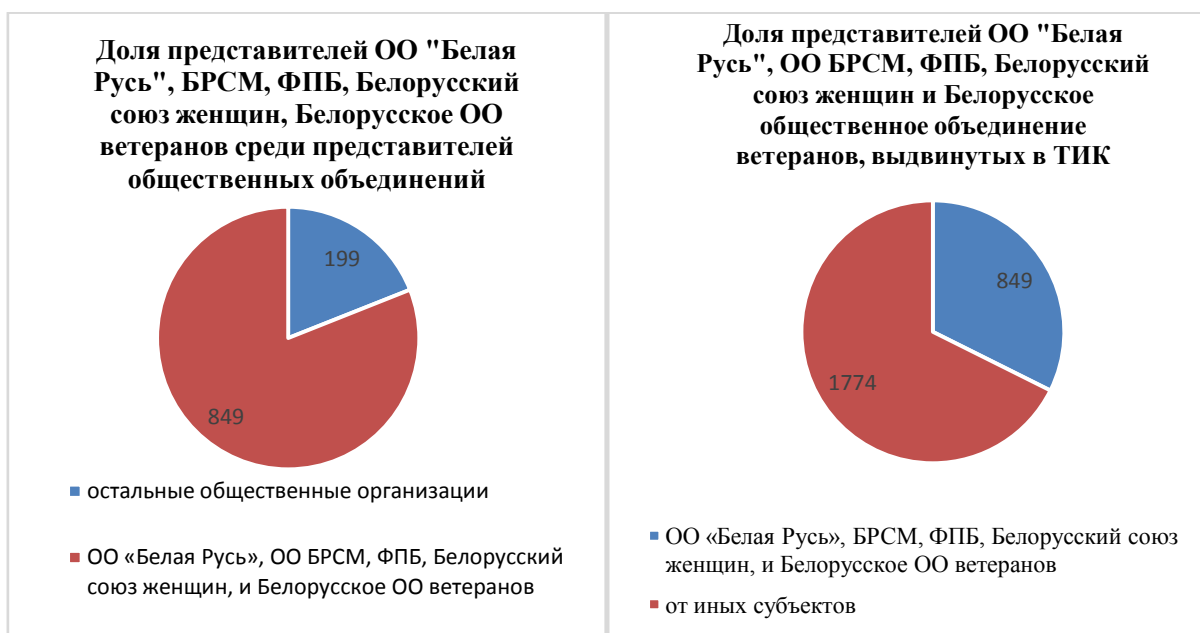
В 153 ТИК выдвинуто 63 представителя оппозиционных партий. Процесс выдвижения осложнялся тем, что в соответствии с ИК, правом выдвижения своих представителей обладают только руководящие органы областных, Минских городских, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах организационных структур политических партий. За период с 2003 г. многие организационные структуры политических партий были ликвидированы в связи с регистрацией в помещениях жилого фонда.

По данным ЦИК, из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав территориальных комиссий выдвинули 9, в том числе 4 оппозиционных: Белорусская партия левых «Справедливый мир» (39), Объединенная гражданская партия (10), Партия БНФ (11), Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) (3). От партий выдвинуто 242 представителя, что составило всего 9,2 % от всего количества претендентов. Такое положение свидетельствует о сохранении невысокой роли партий в политической жизни государства. Активно участвовали в выдвижении в ТВК проправительственные партии, не выдвигающие, однако, своих кандидатов в предвыборной гонке.



40% претендентов в члены ТИК составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. При этом всего 5 организаций – ОО «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», Федерация профсоюзов Беларуси, Белорусский союз женщин, и Белорусское общественное объединение ветеранов выдвинули 81% от всех

претендентов от общественных объединений и профсоюзов и, соответственно, треть от всего количества претендентов в члены ТИК.



В соответствии с п. 3 указанного постановления ЦИК № 22, при опубликовании в местных газетах и размещении на интернет-сайтах местных исполнительных и распорядительных органов решений об образовании территориальных и участковых комиссий рекомендуется давать краткие сообщения о состоявшихся заседаниях органов, образовавших комиссии, и обосновании принятых решений.

Витебский и Гомельский облисполкомы при публикации состава комиссий не сообщили обоснования принятых решений.

Минский областной исполком: при обсуждении кандидатур за основу брался опыт работы претендентов в избирательных комиссиях, их деловые, профессиональные качества, отзывы с места работы, активное участие в общественной жизни, уважение общественности, а также предыдущий опыт работы в избирательной комиссии<sup>1</sup>.

Брестский облисполком сообщил, что «при обсуждении кандидатур за основу брался опыт работы претендентов в избирательных комиссиях, их деловые качества, а также масштабность организации или партии, которую они представляют»<sup>2</sup>.

Информация о формировании Гомельской областной ТИК размещена на сайте Гомельского горисполкома: начальник главного управления организационно-кадровой работы облисполкома Дмитрий Рожков сообщил, что «комиссия по выборам Президента Беларуси образована из числа опытейших представителей»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Доступно на: <http://www.minsk-region.gov.by/ru/homepage/novosti-oblasti/item/16017-minskaya-oblastnaya-komissiya-po-vyboram-prezidenta-sformirovana-v-maksimalnom-sostave>.

<sup>2</sup>Доступно на: <http://www.brest-region.gov.by/index.php/novosti/vybory-prezidenta-respubliki-belarus-2015/4071-formirovanie-brestskoj-oblastnoj-komissii-po-vyboram-prezidenta-prokhodilo-v-rezhime-onlajn>.

<sup>3</sup>Доступно на: <http://www.gomel.gov.by/vlast/vybory2015/15-07-21/%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A2%D0%9D%D0%90%D0%AF%D0%9A%D0%9E%D0%9C%D0%98%D0%A1%D0%A1%D0%98%D0%AF%D0%9F%D0%9E%D0%92%D0%AB%D0%91%D0%9E%D0>

Мингорисполком: начальник управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома Артем Цуран заявил, что «основными критериями при включении в состав комиссий выступали опыт общественной, политической деятельности, организаторские способности, умение работать с людьми, слушать их»<sup>4</sup>.

Могилевский облисполком: начальник управления организационно-кадровой работы облисполкома Геннадий Герасименко пояснил: «при подборе кандидатов оценивались их деловые качества, профессионально-трудовая деятельность, авторитет среди населения, а также опыт работы в избирательных кампаниях»<sup>5</sup>.

Приведенные примеры указывают, что у властей на местах нет единого подхода к членству в ТИК. Это подтверждает замечание наблюдателей о необходимости внесения в ИК четко сформулированных критериев отбора претендентов в избирательные комиссии.

### III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, ФОРМИРУЮЩИХ КОМИССИИ

Совместные заседания президиумов областных, Минского городского, районных, городских (городов областного подчинения) и районных в городах Советах депутатов и соответствующих исполнительных комитетов состоялись в соответствии с Календарным планом, не позднее 22 июля 2015 г.

Наблюдателями не зафиксированы случаи отсутствия кворума на заседаниях. Все представители субъектов, выдвинувших претендентов в состав ТИК, имели возможность присутствовать на заседании комиссий. В ряде случаев наблюдатели фиксировали низкую активность представителей субъектов: они либо вообще не присутствовали на заседаниях, либо не проявляли интереса к тому, чтобы ознакомиться с документами о выдвижении претендентов в состав комиссий.

Как и в предыдущие избирательные кампании, проведение заседаний носило формальный характер. В большинстве случаев состав ТИК утверждался за 10–20 минут. Почти в 80 % случаев обсуждения предложенных кандидатур не велось, сами претенденты не представлялись, никакие характеристики им не давались (в 73 % случаев). Как правило, голосование происходило по заранее представленному списку кандидатов (в 68 % случаев). Из всех наблюдаемых заседаний, в 64 % случаев заинтересованные лица не имели возможности ознакомиться с материалами о выдвижении в состав ТИК (протоколами собраний соответствующих структур политических партий, общественных объединений и трудовых коллективов, заявлениями граждан).

В Гомельской области заседания в среднем длились по 25 минут. В г. Добруше оно прошло за 10 минут: все 13 претендентов, выдвинутых на 13 мест в комиссии, были включены в ее

---

[%A0%D0%90%D0%9C\\_%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%97%D0%98%D0%94%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90.as  
px.](#)

<sup>4</sup>Доступно на: [http://minsk.gov.by/ru/news/new/2015/07/22/3707/.](http://minsk.gov.by/ru/news/new/2015/07/22/3707/)

<sup>5</sup>Доступно на: <http://mogilev-region.gov.by/news/mogilevskaya-oblastnaya-komissiya-po-vyboram-prezidenta-respubliki-belarus-obrazovana-v.>

состав. Претендентов не представляли, а решение не обсуждали. В Советском районе г. Гомеля заседание длилось 53 минуты. Следует отметить, что в большинстве случаев решения о включении в состав комиссии не обсуждались (в 5 случаях из 7 наблюдаемых).

В Могилёвской области и г. Минске, сообщают наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы», заседания органов, формирующих составы ТИК, проходили в течении 5–30 минут. Все наблюдатели и представители субъектов имели возможность присутствовать на заседаниях. Обсуждений кандидатур, как правило, не велось, председатели испокломов предлагали прогосовать за список претендентов, который был заранее определён членами некой «рабочей группы». Состав этой группы не назывался.

На заседании 22 июля председатель Могилёвского облисполкома Владимир Доманевский предложил голосовать персонально за каждую фамилию из списка претендентов. Однако, как и на других заседаниях, причина невключения в состав ТИК не называлась. Перед голосованием, не называя конкретных фамилий, указывалось, что «количество мест ограничено», некоторые претенденты «не имеют опыта работы», либо имеют «преклонный возраст».

В г. Минске при оглашении списков членов комиссий были указаны только названия политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, выдвинувших представителей в ТИК. Место работы членов комиссии также не называлось.

В Бресте заседание по формированию ТИК, проходящее в Брестком облисполкоме транслировалось в онлайн режиме через Интернет, что можно отметить как положительный опыт по обеспечению гласности при проведении выборов.

#### IV. СОСТАВ СОЗДАНЫХ КОМИССИЙ

Всего сформировано 153 территориальные комиссии, в которые вошли 1916 членов, из них – 149 представителей политических партий (7,8 % от общего числа).



Из 63 претендентов от оппозиционных партий в состав ТИК вошли 10 представителей (15,8% от выдвинутых). От других партий – 139 человек (70% от выдвинутых)



Доля представителей пяти проправительственных общественных объединений, вошедших в ТИК, составила 87,5% от представленных кандидатур.



## V. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ, СОЗДАВШИХ КОМИССИИ

Субъекты, которые выдвинули своего представителя в состав комиссии, имеют право обжаловать решение соответствующего органа в суде. Однако, как показывает практика предыдущих выборов, отсутствие законодательно закрепленных критериев отбора претендентов в ТИК делает данную норму лишенной смысла. При рассмотрении жалоб суды не могут дать оценку, соответствовал ли тот иной претендент, выдвинутый в состав комиссии определенным требованиям и критериям, и по какой причине предпочтение было отдано другому претенденту на место в избирательной комиссии.

На момент написания отчета кампании «Правозащитники за свободные выборы» стало известно о трех случаях обжалования решений об отказе во включении в состав ТИК.



23 июля Гомельский областной суд рассмотрел жалобу председателя областного комитета Белорусской партии левых «Справедливый мир» Владимира Секерко на решение Гомельского облисполкома и областного Совета депутатов об отказе включить в состав областной избирательной комиссии представителя партии Виктора Хомича. Суд отказал в удовлетворении жалобы. Следует отметить, что Виктор Хомич имеет огромный опыт общественной деятельности, был депутатом Верховного Совета 13-го созыва, депутатом областного совета, работал в многочисленных комиссиях.

23 июля суд Октябрьского р-на г. Витебска рассмотрел жалобу граждан на решение Витебского горисполкома об отказе включить в состав ТВК Первомайского района г. Витебска правозащитника Павла Левинова, выдвинутого туда группой граждан. Суд отказал в удовлетворении жалобы. Такое же решение было принято в этот день Витебским областным судом по жалобе группы граждан, выдвигавших Павла Левинова в состав Витебской областной комиссии.

## VI. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОЦЕССОМ ОБРАЗОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Мониторинг заседаний местных исполнительных и распорядительных органов власти, на которых принимались решения об образовании территориальных избирательных комиссий, в большинстве случаев осуществлялся без препятствий со стороны государственных органов. Представители кампании, осуществляющие долгосрочное наблюдение за выборами, имели возможность присутствовать на соответствующих заседаниях, были заранее проинформированы о дате и месте их проведения либо могли получить такую информацию на сайтах исполкомов.

В г. Гомеле представитель Гомельского облисполкома лично позвонил наблюдателю кампании «Правозащитники за свободные выборы» и пригласил его на заседание облисполкома. Также были приглашены и представители субъектов.

В тоже время следует отметить, что, как и во время проведения предыдущих избирательных кампаний, единообразного подхода в вопросе допуска к проведению мониторинга заседаний по созданию ТИК местные органы власти не демонстрировали. Были зафиксированы случаи отказов представителям кампании «Правозащитники за свободные выборы». Они не были допущены на заседания органов, формирующих комиссии в г. Витебске, Витебском районе, городах Дубровно, Орша, Верхнедвинск, Глубокое, Барановичи. Из 55 долгосрочных наблюдателей кампании, осуществляющих мониторинг всех ее этапов, 11 человек (20 %) не были допущены на заседания органов, образующих ТИК. Данные факты свидетельствуют о том, что в ряде случаев формирование ТИК прошло в закрытом режиме.

Отказы мотивировались тем, что в соответствии со ст. 34 ИК, право присутствовать на заседаниях органов по формированию комиссий имеют исключительно представители субъектов, выдвинувших своих представителей в состав избирательных комиссий. Именно с такими необоснованными отказами столкнулись в ряде регионов страны представители кампании «Правозащитники за свободные выборы», направленные на заседания РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет». Однако, как неоднократно

подчеркивалось, одним из видов уставной деятельности БХК является осуществление наблюдения за выборами. В соответствии со ст. 20 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях», общественные объединения имеют право беспрепятственно получать информацию, касающуюся их деятельности.

Формирование территориальных избирательных комиссий является одним из важных этапов избирательной кампании. Заседания органов, формирующих ТИК, должны проходить гласно, в присутствии всех заинтересованных сторон, в том числе – представителей общественных объединений и граждан, осуществляющих мониторинг всех этапов выборов.