



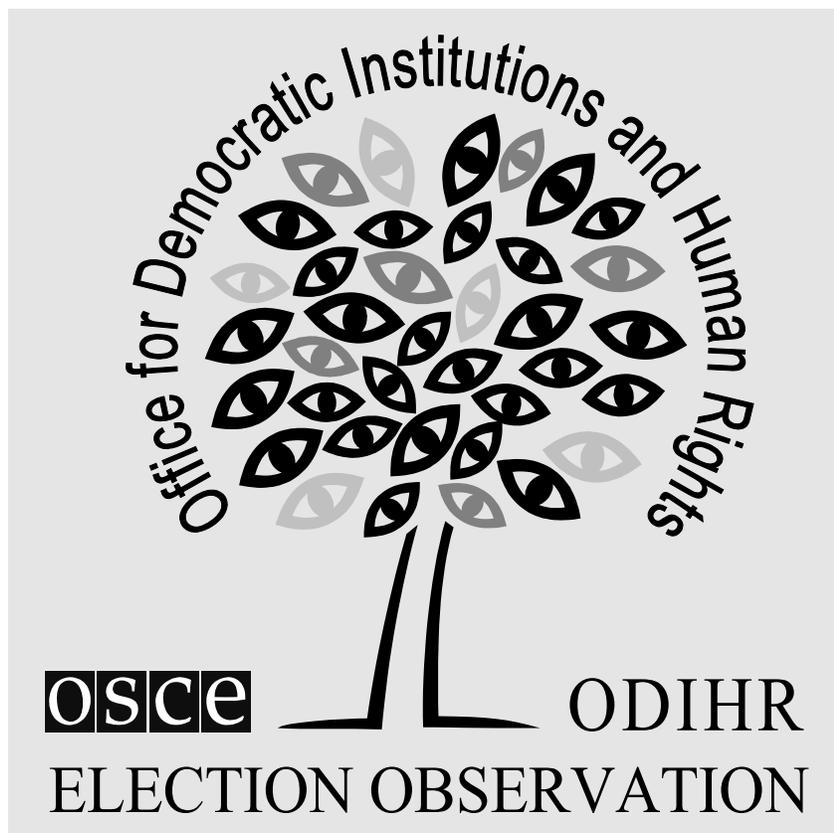
Бюро по демократическим институтам и правам человека

## ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

9 сентября 2001 года

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за  
выборами

Заключительный отчет



4 октября 2001 года (исправленный вариант)  
Варшава

## СОДЕРЖАНИЕ

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>I.</b>    | <b>ВЫВОДЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ ПО ОГРАНИЧЕННОМУ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ (ММОНВ) – 10 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА.....</b> | <b>1</b>  |
| <b>II.</b>   | <b>РЕЗЮМЕ .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>III.</b>  | <b>ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>IV.</b>   | <b>ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ .....</b>  | <b>6</b>  |
| A.           | Общий обзор ситуации в стране .....   | 6         |
| B.           | Развитие гражданского общества .....  | 8         |
| B.           | Задержка наблюдения и отказ в визах .....   | 8         |
| <b>V.</b>    | <b>ПРАВОВАЯ БАЗА .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>VI.</b>   | <b>ОРГАНЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ .....</b>   | <b>12</b> |
| A.           | Структура.....  | 12        |
| B.           | Роль должностных лиц избирательной администрации.....   | 13        |
| B.           | Списки избирателей.....   | 14        |
| <b>VII.</b>  | <b>ПОЛИТИЧЕСКАЯ КАМПАНИЯ.....</b>   | <b>15</b> |
| A.           | Регистрация кандидатов.....   | 15        |
| B.           | Неведение избирательной кампании .....  | 16        |
| B.           | Нарушения основных свобод.....  | 17        |
| <b>VIII.</b> | <b>СПОРЫ, ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОВЕДЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ.....</b>                           | <b>18</b> |
| <b>IX.</b>   | <b>СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....</b>  | <b>19</b> |
| A.           | Обзор средств массовой информации.....  | 19        |
| B.           | Мониторинг средств массовой информации.....   | 21        |
| <b>X.</b>    | <b>НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ВЫБОРАМИ.....</b>   | <b>23</b> |
| A.           | Положения законодательства .....  | 23        |
| B.           | Международные наблюдатели.....  | 23        |
| B.           | Внутренние наблюдатели.....   | 24        |
| <b>XI.</b>   | <b>ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ .....</b>  | <b>26</b> |
| A.           | Досрочное голосование.....  | 26        |
| B.           | Процедура голосования.....  | 28        |
| B.           | Подсчет голосов.....  | 29        |
| Г.           | Подведение итогов.....  | 30        |
| <b>XII.</b>  | <b>РЕЗУЛЬТАТЫ.....</b>  | <b>31</b> |
| <b>XIII.</b> | <b>РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>  | <b>33</b> |
| A.           | Конституционные рамки.....  | 33        |
| B.           | Органы избирательной администрации.....   | 33        |
| B.           | Регистрация кандидатов.....   | 34        |
| Г.           | Избирательная кампания.....   | 34        |
| Д.           | Средства массовой информации.....   | 35        |
| Е.           | Список избирателей.....   | 35        |
| Ж.           | Процедура голосования.....  | 36        |
| З.           | Наблюдатели.....  | 36        |
|              | <b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>  | <b>37</b> |
|              | Приложение 1 – Диаграммы освещения в СМИ .....  | 37        |
|              | Приложение 2 - Анализ публикаций в печатных СМИ .....   | 38        |

# ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

9 сентября 2001 года

## Миссия БДИПЧ ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами

### Заключительный отчет

Исправленный вариант, 4 октября 2001 года<sup>1</sup>

#### I. ВЫВОДЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ ПО ОГРАНИЧЕННОМУ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ (ММОНВ) – 10 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА

Нижеследующие выводы были включены в Заявление о предварительных заключениях и выводах, опубликованное в Минске 10 сентября 2001 года Международной миссией по ограниченному наблюдению за выборами:

*Процесс проведения выборов Президента Республики Беларусь 2001 года предоставил существенную возможность дать оценку ходу развития демократии и гражданского общества в стране. Как таковые, эти выборы окажут влияние на построение будущих отношений между Беларусью и международным сообществом, в том числе и европейскими институтами.*

*ММОНВ осуществляла свою миссию по наблюдению на основании международных стандартов проведения демократических выборов, сформулированных ОБСЕ и Советом Европы. ММОНВ подтвердила важность четырех критериев, выработанных парламентской «тройкой» в 2000 году в качестве основополагающих принципов демократичности выборов и основных условий продолжающегося процесса демократизации в Беларуси:*

- *Прозрачность избирательного процесса;*
- *Доступ оппонентов к государственным средствам массовой информации;*
- *Недискриминация политических оппонентов;*
- *Расширение значимых функций и полномочий парламентского органа.*

*Избирательный процесс имел ряд серьезных недостатков, некоторые из которых связаны с особенностью политической ситуации в Беларуси. Среди них:*

- *Политический режим, который не привык к оппозиции и который делает все возможное, чтобы нейтрализовать ее;*
- *Исполнительные структуры с обширными полномочиями, в том числе и правление при помощи президентских декретов, которые не уравновешены соразмерными механизмами законодательного контроля, что позволяет вносить произвольные изменения в условия проведения выборов;*

---

<sup>1</sup> См. в сноске 17 пояснения к исправленному варианту.

- *Законодательные рамки все еще не позволяют обеспечить независимость органов избирательной администрации, целостность процесса голосования и прозрачность процедуры подсчета голосов и суммирования результатов, свободные и справедливые условия для проведения избирательной кампании, и накладывают чрезмерные ограничения на условия проведения избирательной кампании и деятельности наблюдателей;*
- *Положения закона о досрочном голосовании не гарантируют должного контроля за процессом досрочного голосования и подсчета его результатов;*
- *Система избирательной администрации чрезмерно зависит от органов исполнительной власти, начиная с национального и заканчивая местным уровнем, и ей свойственна пристрастность;*
- *Условия проведения кампании чрезвычайно неблагоприятны для оппозиционных кандидатов;*
- *Кампания по запугиванию активистов оппозиции, организаций внутреннего наблюдения, оппозиционных и независимых СМИ, а также кампания клеветы в отношении международных наблюдателей;*
- *Крайняя предвзятость государственных СМИ и наличие цензуры в отношении независимых печатных СМИ.*

*За последний год и по случаю президентских выборов 2001 года в Беларуси были отмечены некоторые положительные моменты, в частности, касающиеся демократического сознания граждан. Данные изменения могут дать надежду на возможность дальнейших улучшений. Среди этих позитивных моментов можно отметить следующие:*

- *Зарождающееся гражданское общество мобилизовалось и направило тысячи внутренних наблюдателей, включая и лояльных властям; тем не менее, глубокого сожаления достоин тот факт, что аккредитация нескольких тысяч наблюдателей была аннулирована;*
- *Демократические силы оппозиции сумели преодолеть свои разногласия и выступить на выборах совместно, что стало выражением все более зрелого политического и демократического сознания;*
- *Участие трех кандидатов предоставило избирателям Беларуси возможность подлинного выбора, хотя ограничительные правила и практика проведения избирательной кампании не позволили избирателям получить полную информацию о кандидатах;*
- *При содействии международных экспертов были внесены изменения в некоторые положения законодательства, регулирующего проведение выборов;*
- *С организационной точки зрения, административному аспекту подготовки выборов может быть дана хорошая оценка. Были соблюдены правовые*

*условия формирования избирательных комиссий и регистрации кандидатов в рамках существующего правового поля;*

- *Голосование 9 сентября прошло в соответствии с положениями закона и установленным порядком.*

*Международное сообщество выражает особую озабоченность в связи с открытыми угрозами, прозвучавшими недавно в адрес оппозиции, независимых СМИ и их активистов со стороны высокопоставленных представителей власти. Международное сообщество будет тщательно следить за развитием событий в этой области.*

*В свете вышеизложенного и без учета результатов выборов, ММОНВ пришла к следующим выводам:*

- 1. Президентские выборы 2001 года не соответствовали обязательствам по ОБСЕ относительно демократичности выборов, сформулированным в Копенгагенском документе 1990 года, и стандартам Совета Европы;***
- 2. ММОНВ приветствует и признает появление плюралистического гражданского общества – фундамента развития демократических политических структур, представляющих все слои населения;***
- 3. Изоляция страны противоречит интересам белорусского народа и не способствует развитию демократических процессов.***

*ММОНВ отмечает особый вклад Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ и ее руководителя в процесс формирования демократического сознания. Дальнейшая работа в данном направлении должна быть продолжена.*

*Принимая во внимание, что основанное на народовласти развитие гражданского общества и его политических структур лежит в основе стратегии подъема Беларуси до уровня европейских демократических стандартов, истоки которых находятся в самом белорусском обществе, ММОНВ полагает, что:*

- *Сдвиги в развитии не являются заслугой нынешнего президентского руководства страны, а скорее – гражданского общества и демократических структур Беларуси;*
- *Власти Беларуси должны устранить недостатки избирательного процесса и выполнить свои обязательства по ОБСЕ и применению стандартов Совета Европы, поскольку эти недостатки ставят под сомнение демократический характер результатов выборов;*
- *Должна происходить дальнейшая интенсификация процесса демократизации с целью реинтеграции Беларуси и ее народа в систему европейских стандартов и ценностей.*

*Наряду с этим, ММОНВ выражает сожаление в связи с тем, что политика властей Беларуси в отношении демократических структур, а также*

*соблюдения основных прав человека в значительной степени явилась причиной нынешней изоляции страны и ее народа. Международное сообщество на самом высоком политическом уровне должно пересмотреть политику своих отношений с данной страной, принимая во внимание как недостаток демократии, так и позитивные тенденции, указывающие на появление большего плюрализма в политическом пространстве Беларуси. Нехватка демократии не должна приводить к изоляции жителей страны, а скорее должна стать поводом для возобновления усилий, способствующих развитию демократии.*

*Этот процесс переоценки должен привести к определению стратегии развития полностью функционального гражданского общества и демократических политических структур Беларуси. Представленные в ММОНВ институты выражают готовность и в дальнейшем способствовать продвижению конструктивного диалога между представителями всего политического спектра гражданского общества, а также между властями и международным сообществом с целью оказания содействия процессу демократизации и интеграции страны в европейские структуры.*

## **II. РЕЗЮМЕ**

В 1996 году после спорного референдума в Конституцию Республики Беларусь были внесены изменения, Верховный Совет был преобразован в двухпалатный парламент, а его полномочия – сокращены; при этом срок президентских полномочий, который должен был истечь в 1999 году, был продлен до 2001 года, а его полномочия – расширены. Параллельно с этими изменениями в Беларуси ухудшилась ситуация с основными свободами. Эти перемены вызвали кризис в отношениях страны с международным сообществом, включая прерывание статуса специального приглашенного в Совете Европы и непризнание парламента со стороны Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Парламентские выборы 2000 года не сумели изменить эти тенденции.

Прискорбно, но президентские выборы 2001 года также не соответствовали обязательствам по ОБСЕ в отношении демократических выборов, сформулированным в Копенгагенском документе 1990 года.

Хотя избирательный процесс 9 сентября был, в общем, позитивен, нарушения, допущенные в отношении внутренних наблюдателей и в некоторых случаях в отношении международных наблюдателей, поставили под сомнение целостность всего процесса. Ситуация еще более обострилась в связи с высокой явкой в ходе поощряемого досрочного голосования (14-19 %), голосованием по месту нахождения избирателя (4,5 %), и отсутствием прозрачности в критическом процессе сведения воедино общереспубликанских результатов голосования.

Тем не менее, наблюдаемые в день выборов процедуры не явились определяющим фактором заключения о том, что президентские выборы не соответствовали обязательствам по ОБСЕ в отношении демократических выборов. Уже в течение многих месяцев, предшествовавших 9 сентября, условия

в Беларуси были таковы, что президентские выборы не могли соответствовать обязательствам по ОБСЕ по обеспечению свободных, справедливых, равных, прозрачных и подотчетных выборов. Непривычная к оппозиции и плюралистическим политическим дебатам политическая культура с государственной «вертикалью», которая управляет и контролирует не только все уровни власти, но также и промышленность, сельское хозяйство, образование и социальное обеспечение и с подавляющим большинством населения, которое зависит от этих вертикальных структур в своих средствах к существованию, сама среда, далеко не способствующая проведению демократических выборов, не обеспечивала равные возможности для претендентов, равно как и не предоставила общественности никакой возможности быть информированной относительно имеющегося выбора.

Это наследие тотального контроля и нетерпимости должно быть преодолено прежде, чем исправление технических аспектов избирательного процесса сможет принести подлинные результаты. Такие фундаментальные изменения не могут пропагандироваться и проводиться в стране, которая находится в изоляции. Как таковая, международная изоляция Беларуси не отвечает реальным интересам ее населения и не способствует усилению демократических процессов.

Таким образом, БДИПЧ ОБСЕ выражает свою готовность рассмотреть варианты сотрудничества и помощи властям и гражданскому обществу Беларуси, чтобы:

- Активизировать конструктивный диалог всего политического и социального спектра гражданского общества, а также между государством и гражданским обществом;
- Способствовать параллельным процессам расширения демократического развития Беларуси и ее интеграции в европейские структуры;
- В конечном счете устранить технические недостатки и усилить положительные моменты, отмеченные в настоящем отчете.

В этом контексте КНГ играет очень важную роль, и БДИПЧ ОБСЕ рассчитывает на продолжение своего всестороннего сотрудничества с Группой.

### **III. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

Миссия по ограниченному наблюдению за выборами (МОНВ) Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) была учреждена в Минске 17 августа и вскоре после этого начала мониторинг избирательного процесса силами 27 экспертов и долгосрочных наблюдателей, расположенных в столице и шести областных центрах. Прискорбно, что из-за задержки приглашения властями Беларуси БДИПЧ ОБСЕ ограничило свое наблюдение только последними тремя неделями избирательного процесса (см. раздел III, В).

МОНВ возглавил г-н Храир Бальян, а в ее состав вошли граждане 20 стран региона ОБСЕ: Болгарии, Хорватии, Дании, Германии, Италии, Кыргызстана, Литвы, бывшей югославской Республики Македония, Нидерландов, Польши,

Румынии, Российской Федерации, Словакии, Швеции, Швейцарии, Таджикистана, Украины, Федеративной Республики Югославия, Великобритании и Соединенных Штатов Америки.

Ко дню выборов к МОНВ присоединились члены Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Европейского парламента (ЕП), сформировав Международную миссию по ограниченному наблюдению за выборами (ММОНВ). Вице-президент ПА ОБСЕ г-н Киммо Кильюнен, член парламента (Финляндия), был назначен Действующим председателем ОБСЕ специальным координатором Миссии ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами в Беларуси. Г-н Стеф Горис, член парламента (Бельгия), возглавлял делегацию ПАСЕ. Г-н Ян Виерсма, член парламента (Нидерланды), возглавлял делегацию ЕП.

В день выборов ММОНВ разместила 293 краткосрочных наблюдателя, включая 57 человек от ПА ОБСЕ, 12 от ПАСЕ и 10 от ЕП. Члены парламентских делегаций представляли весь политический спектр. ММОНВ наблюдала за голосованием и подсчетом голосов на более чем 1000 избирательных участков по всей Беларуси. Благодаря щедрым добровольным отчислениям государств-участников БДИПЧ ОБСЕ смогло привлечь экспертов и наблюдателей от государств-участников, находящихся на переходном этапе развития, к участию в долгосрочном наблюдении МОНВ и 47 наблюдателей – к участию в краткосрочном наблюдении. МОНВ выражает благодарность Консультативно-наблюдательной группе (КНГ) ОБСЕ в Беларуси, а также посольствам государств-участников ОБСЕ, Европейского Союза и Совета Европы за их поддержку на всем протяжении работы Миссии.

МОНВ выражает признательность Министерству иностранных дел, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и поведению республиканских референдумов (ЦИК), а также другим республиканским и местным органам власти за их помощь и сотрудничество в процессе наблюдения.

#### **IV. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ**

##### **A. Общий обзор ситуации в стране**

Президентские выборы 1994 года и парламентские выборы 1995 года в Республике Беларусь проводились на основе новой Конституции 1994 года, которая предусматривала парламентскую демократию и политический плюрализм. После избрания Президента Лукашенко в 1994 году сокращение полномочий парламента (Верховного Совета) сопровождалось параллельным процессом расширения полномочий исполнительных органов власти и практикой президентского декретного правления. Вследствие референдума 1996 года полномочия Президента были дополнительно расширены, а срок полномочий – продлен до 2001 года.

В Конституцию 1994 года были внесены поправки и изменения, которые были вынесены на референдум. Это произошло вопреки решению Конституционного Суда о том, что результаты референдума не носят обязательный характер. Верховный Совет был преобразован в двухпалатный парламент: Палату представителей в составе 110 избираемых депутатов и Совет Республики в составе 64 назначаемых членов. В 1997 году Совет Европы приостановил статус «специального приглашенного», который Республика Беларусь имела в данной организации. Парламентская ассамблея ОБСЕ продолжала признавать парламентариев из Верховного Совета 13-го созыва в качестве легитимных представителей парламента страны.

Выборы в Палату представителей (110 депутатов) в октябре 2000 года были первыми парламентскими выборами в Беларуси с момента спорного референдума 1996 года и последовавших конституционных разногласий. Выборы прошли после года интенсивных усилий внутри страны и за рубежом по созданию условий для проведения демократических выборов.

21 мая 2000 года представители БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, Консультативно-наблюдательной группы (КНГ) ОБСЕ, ПАСЕ, ЕП и Европейской Комиссии встретились в Вене для того, чтобы проанализировать критерии проведения демократических выборов в Беларуси. Эти критерии были суммированы следующим образом:

- Принятие демократического избирательного кодекса, гарантирующего полную прозрачность избирательного процесса и репрезентативный состав Центральной, региональных и участковых избирательных комиссий;
- Удовлетворительная процедура доступа всех политических партий к средствам массовой информации, особенно к радио и телевидению;
- Установление значимых полномочий для парламента, который будет избран;
- Соблюдение «периода перемирия» в целях достижения минимального доверия непосредственно накануне выборов (воздержание от политических репрессий путем уголовного судебного преследования и от запугивания милицией и силами безопасности).

В августе 2000 года представители тех же институтов встретились снова, чтобы рассмотреть прогресс, достигнутый после майской встречи, и пришли к выводу, что власти Беларуси не добились достаточного прогресса, чтобы обосновать присутствие полномасштабной миссии по наблюдению за выборами. В то же время, участники встречи пришли к соглашению о том, что достигнутые улучшения и изменения в правовых рамках проведения выборов являлись достаточным основанием для направления лишь Миссии БДИПЧ ОБСЕ по технической оценке (МТО), исключая проведение какого-либо наблюдения в день выборов. По завершению своей работы МТО сделала заключение, что парламентские выборы в Беларуси не соответствовали международным стандартам демократических выборов, в том числе и критериям, сформулированным в Копенгагенском

документе ОБСЕ 1990 года. Несмотря на некоторые улучшения по сравнению с предыдущими выборами, процесс сохранил ряд недостатков.

## **Б. Развитие гражданского общества**

За период, прошедший между парламентскими и президентскими выборами, гражданское общество в Беларуси предприняло значительные шаги в сфере активного участия в решении вопросов демократического развития.

С 1999 года несколько оппозиционных политических партий сотрудничали в рамках «Консультативного совета». В 1999 году они проводили переговоры с властями относительно демократических реформ ограниченного масштаба, включающих доступ оппозиции к СМИ, полномочия парламента, правовую основу для проведения демократических выборов и соблюдение прав человека. Первых результатов удалось добиться в ноябре 1999 года, но власти вскоре от них отказались. Эти события, все же, позволили оппозиции выработать культуру политического сотрудничества и способность идти на компромисс. Тем не менее, они раскололись по вопросу участия или бойкота парламентских выборов 2000 года. Единство было восстановлено в 2001 году к президентским выборам. Так большое количество политических и социальных групп выступили инициаторами создания коалиции в поддержку единого кандидата для участия в президентских выборах, что и было в итоге достигнуто. Они согласились изначально выдвинуть пять кандидатов с тем, чтобы гарантировать регистрацию хотя бы одного. Они также пришли к соглашению, что те из пяти кандидатов, которым удастся пройти регистрацию, выберут затем единого кандидата, который будет их представлять, а остальные снимут свои кандидатуры.

В то же самое время неправительственные организации тесно сотрудничали по созданию общенациональной сети независимого наблюдения за выборами. Более 10 тысяч таких наблюдателей были зарегистрированы неправительственными организациями, взаимодействующими в рамках зонтичной группы «Белорусская инициатива – Независимое наблюдение». Тысячи наблюдателей были также зарегистрированы от имени действующей власти.

## **В. Задержка наблюдения и отказ в визах**

7 июня 2001 года Палата представителей Беларуси объявила о назначении президентских выборов на 9 сентября 2001 года. В начале июля еще одно совещание, созванное председательством ОБСЕ с участием БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, КНГ ОБСЕ, ПАСЕ, Европейской Комиссии, ЕП и находящегося в США Национального демократического института (НДИ) рекомендовало, чтобы БДИПЧ ОБСЕ учредило полномасштабную миссию по наблюдению за выборами Президента Беларуси 9 сентября, включая развертывание краткосрочных наблюдателей в день выборов. 9 июля БДИПЧ ОБСЕ проинформировало Министерство иностранных дел (МИД) Беларуси о своих намерениях вести наблюдение за президентскими выборами. В последующей переписке с МИДом

БДИПЧ ОБСЕ подтвердило свою готовность развернуть полномасштабную миссию по наблюдению, начиная с 1 августа.

Белорусские власти на несколько недель задержали предоставление приглашения БДИПЧ ОБСЕ для наблюдения за президентскими выборами и затем затянули выдачу виз некоторым членам наблюдательной группы. В результате этого БДИПЧ ОБСЕ смогло начать развертывание группы долгосрочных наблюдателей только 17 августа. Это лишило БДИПЧ ОБСЕ возможности провести наблюдение за важнейшими начальными этапами избирательного процесса. Следствием этого стало размещение Миссии по ограниченному наблюдению за выборами (МОНВ), а не миссии стандартного, полного и обстоятельного наблюдения.

Задержка приглашения не позволила БДИПЧ ОБСЕ осуществить полное наблюдение за избирательным процессом в соответствии со своим мандатом – «до, во время и после выборов» (Будапештский Заключительный документ, Глава VIII, параграф 12, 1994 года; Декларация Стамбульского саммита, параграф 26, 1999 года). БДИПЧ ОБСЕ не получило возможности провести наблюдение за (1) процессом формирования избирательных комиссий; (2) сбором подписей в поддержку кандидатов; (3) процессом регистрации кандидатов и последующим рассмотрением жалоб и апелляций; (4) первой неделей избирательной кампании, продолжительность которой составляет всего четыре недели и ее освещением средствами массовой информации.

Кроме того, двум членам МОНВ БДИПЧ ОБСЕ было безосновательно отказано в получении виз, и они не смогли въехать в страну.

БДИПЧ ОБСЕ хорошо известно о суверенном праве государств контролировать въезд на свою территорию. Однако, для того, чтобы выполнить свой мандат независимого института, БДИПЧ ОБСЕ должно иметь возможность самостоятельно определять размер, состав и продолжительность работы своих миссий по наблюдению за выборами без неправомерного вмешательства со стороны Государства.

Вместе с тем, в отличие от задержки приглашения и отказов в выдаче виз со стороны МИДа, все краткосрочные наблюдатели ММОНВ были незамедлительно аккредитованы Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК). Кроме того, МИД удовлетворил все заявки краткосрочных наблюдателей о получении виз.

## **V. ПРАВОВАЯ БАЗА**

Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс, иные нормативные акты, регулирующие выборную деятельность, президентские декреты и постановления ЦИК составляют правовую основу для проведения президентских

выборов. Конституция признает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над национальным законодательством (статья 8).

В соответствии со статьей 79 Избирательного кодекса кандидат считается избранным, если в голосовании приняло участие более половины граждан Республики Беларусь, включенных в списки избирателей, и если за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. В противном случае, не позднее чем в двухнедельный срок проводится второй тур голосования с участием двух кандидатов, получивших наибольшее количество голосов избирателей. Те же требования применяются ко второму туру голосования, и процесс повторяется пока не будут выполнены оба условия.

Избирательный кодекс был принят в феврале 2000 года; дополнения и изменения были внесены в июле того же года незадолго до парламентских выборов. Некоторые из отмеченных в предыдущих докладах БДИПЧ ОБСЕ недочетов были исправлены, но ряд более принципиальных недостатков так и не был устранен.

Избирательный кодекс может обеспечить проведение демократических выборов, если не будет трактоваться ограничительно. ЦИК имеет право разъяснять положения Избирательного кодекса и иных актов избирательного законодательства в целях их единообразного применения (статья 33). В своем решении от 15 июня 2001 года, либерально истолковав положения статьи 80 Конституции о «гражданах Республики Беларусь, постоянно проживающих в Республике Беларусь», и, действуя по запросу ЦИК, Конституционный Суд постановил, что не существует конституционных препятствий для регистрации инициативной группы Зенона Позняка на президентских выборах со стороны ЦИК несмотря на то, что Позняк прожил последние три года за границей.

Проблемы и принципиальные недостатки законодательства включают<sup>2</sup> :

- ♦ **Правление с помощью президентских декретов** – хотя Конституция (статья 101, параграф 3) в целом допускает издание Президентом декретов «в силу особой необходимости», тем не менее, как очевидно из примеров Декретов № 8, 11 и 20 подобные декреты не отвечают положениям Конституции в случае, когда Президент также является кандидатом, а декреты оказывают влияние на избирательный процесс, в частности, ограничивая права

---

<sup>2</sup> При чтении данных комментариев следует использовать комплект документов, содержащих всесторонние комментарии к Избирательному кодексу и рекомендации БДИПЧ ОБСЕ за последние 18 месяцев, включая следующие документы: «Оценка БДИПЧ ОБСЕ принятого Избирательного кодекса Республики Беларусь» Варшава, 6 марта 2000 г.; «Оценка БДИПЧ ОБСЕ Избирательного кодекса Республики Беларусь и позиции руководства Беларуси в отношении Избирательного кодекса, представленной Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» Варшава, 26 июля 2000 г.; «Парламентские выборы в Беларуси. Итоговый отчет Миссии по технической оценке» Варшава, 30 января 2001 г.

остальных участников процесса, а именно – политических партий, потенциальных кандидатов, и общественных объединений.

♦ **Недостаток положений, обеспечивающих целостность процесса голосования и прозрачность процесса подведения итогов** – излишне либеральные положения о досрочном голосовании (см. Раздел X, А); отсутствие отдельного учета результатов досрочного голосования и голосования по месту нахождения избирателя; полное отсутствие подробных данных с уровня избирательных участков, для обоснования итогового суммирования результатов на уровне территориальной, областной и Центральной комиссий (см. Раздел XI, Г).

♦ **Ограничительный характер положений, касающихся наблюдателей** – запрет на проведение пресс-конференций до окончания дня выборов; отсутствие права приближаться к рабочему участку, где осуществляется выдача бюллетеней избирателям, проверяются их удостоверения личности, ставятся отметки в списках избирателей и запрет периодической проверки кабин для голосования; невозможность сопровождать итоговые протоколы во время их передачи в вышестоящие комиссии (см. Раздел X, Б).

♦ **Ограничения на проведение свободной и равноправной избирательной кампании** – чрезмерное регулирование избирательной кампании ограничивает возможности кандидатов по привлечению избирателей и сдерживает общественную полемику в ходе избирательного процесса. Декрет №11 Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 года ввел дополнительные ограничения на свободу выражения. В соответствии с данным документом политические партии, профессиональные союзы и иные организации вправе организовывать демонстрации, в которых предполагается участие свыше 1 000 человек, только после получения предварительного разрешения главы областного, Минского городского исполнительного комитета. Организатор мероприятия, политическая партия или профсоюз, может быть ликвидирован за нарушение данного декрета.

♦ **Ограниченная возможность опротестовать решение ЦИК** – Избирательный кодекс определяет ограниченное число случаев, когда решение ЦИК может быть обжаловано в Верховном Суде: отказ в регистрации выдвинутых кандидатов, принятие отказа кандидата от дальнейшего участия без предоставления уважительных причин и объявление выборов недействительными. Кроме того, отводится короткий срок на подачу апелляции – жалоба на решение признать выборы недействительными должна быть подана в ЦИК не позднее, чем на следующий день после выборов (статья 79).

♦ **Независимость избирательных комиссий не обеспечена** – Кодекс не обеспечивает достаточной институциональной независимости ЦИК и нижестоящих избирательных комиссий от органов исполнительной власти. В соответствии с Кодексом исполнительные органы власти обязаны содействовать комиссиям в осуществлении ими своих полномочий (статья 38). Вместо этого исполнительная власть попыталась контролировать деятельность избирательных комиссий.

## VI. ОРГАНЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

### А. Структура

За организацию и проведение выборов отвечают избирательные комиссии, образующие пирамидальную структуру, на вершине которой находится ЦИК, затем идут областные территориальные комиссии и территориальная комиссия города Минска (7), на более низкой ступени находятся районные, городские и районные в городах избирательные комиссии (161), а затем участковые избирательные комиссии (6753). С организационной точки зрения, подготовка выборов была проведена хорошо, с соблюдением законодательных сроков формирования комиссий, регистрации кандидатов и избирателей.

Согласно «Закону о Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» от 30 апреля 1998 года, ЦИК является независимым органом. Посредством принятия соответствующих решений и резолюций комиссия следит за единообразным применением Избирательного Кодекса. Однако ЦИК приняла неадекватные постановления или вообще отказалась принимать постановления, инструкции или решения, которые могли бы улучшить применение некоторых положений Избирательного Кодекса, явившихся наиболее проблематичными во время проведения парламентских выборов 2000 года – досрочное голосование, подсчет голосов, права наблюдателей. Единственным исключением явился процесс голосования по месту нахождения избирателя, который был улучшен.

МОНВ была уведомлена о возможности присутствовать только на трех из пяти заседаний ЦИК, состоявшихся в течение трех недель, предшествовавших дню голосования. Однако, был налажен постоянный контакт с ЦИК и сотрудниками ее аппарата. Хотя члены избирательных комиссий отвечали на запросы наблюдателей МОНВ, получение более подробной информации о составе избирательных комиссий низшего уровня было сопряжено со значительными трудностями. Количественный анализ на основе имеющихся данных о 30 из 161 территориальных районных, городских и районных в городах избирательных комиссий, а также 6 областных и минской городской комиссий, показывают, что почти 81 % их членов тесно связаны либо находятся в зависимом положении от исполнительной власти (так называемой «вертикали»).

Избирательный кодекс предусматривает независимость органов избирательной администрации от органов государственной и местной власти (Статья 11) и проводит четкое разграничение между ролью избирательных комиссий и поддержкой, оказываемой местными органами власти и управления. Роль последних ограничена предоставлением помещений для работы избирательных комиссий и оказанием им технической помощи с целью создания нормальных условий для ведения кандидатами предвыборной агитации и т.д. Согласно Избирательному кодексу, орган, создавший комиссию, может включать своих представителей в ее состав с целью обеспечения лучшей координации действий

(Статья 35). Однако, вместо оказания поддержки, что предписано действующим законодательством, местные органы власти осуществляют контроль за работой комиссий. Такого рода «близость» всегда объясняется практическими и оперативными причинами.

ЦИК предоставила следующие данные относительно состава избирательных комиссий:

- 168 территориальных избирательных комиссий — 2 179 членов (1 094 женщины – 50,02 %), из которых только 67 было выдвинуто политическими партиями;
- 6 753 участковых избирательных комиссии — 78 407 членов (50 616 женщин – 64,56 %), из которых только 172 были выдвинуты политическими партиями.

Выдвижение и назначение членов этих комиссий состоялось до того, как была развернута МОНВ. Однако, на основании жалоб, направленных гражданами и организациями, а также, исходя из приведенных выше ограниченных статистических данных, становится ясно, что процесс выдвижения и назначения членов избирательных комиссий вряд ли можно назвать сбалансированным. С учетом того, что только 239 из 80 тысяч членов избирательных комиссий были выдвинуты политическими партиями, очевидно, что Избирательный кодекс не обеспечил сбалансированного представительства проправительственных и оппозиционных политических интересов в комиссиях.

Хотя большинство членов избирательных комиссий нижнего уровня и составляли женщины, председателями и секретарями этих комиссий были, в основном, мужчины. Женщины были также достаточно широко представлены как в руководстве Республиканского координационного совета, включавшего различные государственные организации и политические партии, поддерживавшие действующего президента, так и в Консультативном совете оппозиционных политических партий, представлявшем широкий спектр партий, выступивших в поддержку кандидата Гончарика.

## **Б. Роль должностных лиц органов избирательной администрации**

Публичные заявления высших должностных лиц органов избирательной администрации, как например председателя ЦИК Ермошиной, характеризующие потенциальное поражение действующего президента как «личную трагедию»<sup>3</sup>, создают впечатление, по крайней мере, предвзятости подхода со стороны избирательных комиссий. Выступая по местному телевидению, председатель территориальной избирательной комиссии Гродненской области Николай Присада также заявлял, что он будет голосовать за действующего президента, и что он готов доверить ему и свою судьбу, и судьбы своей семьи, детей и друзей .

---

<sup>3</sup> БелаПАН, 28 августа 2001 г.

ММОНВ была обеспокоена неоднократными негативными высказываниями высших должностных лиц избирательных комиссий в адрес наблюдателей. Во время этапа досрочного голосования приводилось высказывание секретаря ЦИК Николая Лозовика, утверждавшего, что основной целью местных наблюдателей было «организовать поток жалоб» с тем, чтобы не допустить международного признания выборов. 30 августа в интервью государственной газете «Звезда» председатель ЦИК обвинила группу наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ в Беларуси в том, что они выполняют приказы Госдепартамента США. По ее словам, «негативная оценка президентской кампании в Беларуси экспертами ОБСЕ/(БДИПЧ)...будет служить доказательством того, что они выполняют политический заказ»<sup>4</sup>.

Эти высказывания противоречат предыдущим публичным заявлениям председателя ЦИК о том, что «подлинная независимость ЦИК является гарантией ее справедливости, поскольку она состоит из политически нейтральных и уважаемых в обществе лиц».

## **В. Списки избирателей**

Существующие правовые процедуры и постановления ЦИК, регулирующие составление списков избирателей, не обеспечивают достоверности данных при составлении и внесении изменений в списки, а также не предусматривают достаточных гарантий того, что избиратель будет внесен в списки для голосования только на одном избирательном участке.

Озабоченность относительно точности списков избирателей возникла частично в связи с изменениями в общем числе избирателей в стране: 7 228 506 избирателей – 25 августа, когда списки избирателей были представлены для проверки, 7 221 434 избирателей – накануне этапа досрочного голосования 4 сентября, и 7 356 343 избирателей – в итоговых результатах ЦИК. В день голосования общее число избирателей выросло почти на 108 тысяч человек; только по Минску добавилось 32 тысячи. Удовлетворительного объяснения этих изменений и несоответствий предоставлено не было.

Принятое 8 сентября решение ЦИК рекомендовать УИК принимать любое удостоверение личности с фотографией в качестве документа, удостоверяющего личность избирателя, ослабило существующие меры контроля за списками избирателей в критический момент. Ранее ЦИК проявляла меньшую терпимость в отношении вопроса удостоверения личности избирателей, отказываясь, согласно сообщениям, признавать пенсионные книжки в качестве достаточного удостоверения личности на этапе сбора подписей для регистрации кандидатов. Кроме того, в то время как международные наблюдатели имели право проверять списки избирателей на предвыборном этапе, внутренним наблюдателям в

---

<sup>4</sup> БелаПАН, 30 августа 2001 г.

доступе к спискам было отказано. В день выборов большинству наблюдателей отказали в доступе к спискам для голосования.

Избиратели более или менее равномерно распределены по территории страны. Количество избирателей, зарегистрированных на территории Минска, всего на 5 % превышает численность избирателей самой малонаселенной области страны. ЦИК проинформировала МОНВ о том, что количество отпечатанных бюллетеней превышает количество избирателей примерно на 7 %. Заказ на печать избирательных бюллетеней формировался на основании заявок, поступивших из избирательных комиссий областей и г. Минска, а не по результатам централизованного подсчета числа избирателей. Кроме того, представители ММОНВ, проверив типографию, где производилась печать избирательных бюллетеней, признали меры по обеспечению контроля и безопасности при изготовлении бюллетеней неудовлетворительными.

## **VI. ПОЛИТИЧЕСКАЯ КАМПАНИЯ**

### **A. Регистрация кандидатов**

ЦИК зарегистрировала 22 инициативные группы, которые приступили к сбору необходимых 100 тысяч подписей в поддержку кандидатов; из них 16 представили подписные листы в поддержку своих кандидатов для проверки в районные, городские и районные в городах избирательные комиссии. Белорусские власти не предоставили своевременно приглашение БДИПЧ ОБСЕ, лишив, таким образом МОНВ возможности осуществлять наблюдение за полным процессом регистрации кандидатов. МОНВ тем не менее ознакомилась с жалобами относительно процесса сбора подписей, касающимися: (1) незаконного участия местных властей в регистрации подписных листов; (2) сбора подписей среди служащих госсектора; (3) запретов на осуществление наблюдения за процессом сбора подписей наблюдателями; (4) препятствования процессу сбора подписей. Что касается первой категории жалоб, то ЦИК выносила решения в пользу заявителя и направляла их в соответствующую территориальную избирательную комиссию, а в последнем случае комиссия передавала жалобы в прокуратуру. Что касается оставшихся категорий жалоб, то ЦИК не нашла достаточных доказательств.

В результате, 14 августа ЦИК зарегистрировала четырех кандидатов: действующего Президента Александра Лукашенко, председателя Федерации профсоюзов Беларуси Владимира Гончарика, бывшего губернатора Гродненской области Семена Домаша и лидера Либерально-демократической партии Беларуси Сергея Гайдукевича. В соответствии с соглашением, достигнутым между широкой коалицией оппозиционных политических партий, общественных объединений и НПО, 22 августа Семен Домаш снял свою кандидатуру в пользу Владимира Гончарика, «единого демократического кандидата». Только фамилии трех оставшихся кандидатов были внесены в избирательные бюллетени. Таким

образом, данные выборы в Беларуси дали избирателям возможность подлинного выбора.

Спорный президентский Декрет № 20 о подаче кандидатами и их родственниками деклараций о доходах и имуществе не был использован для дисквалификации кандидатов.

#### **Б. «Неведение» избирательной кампании**

Жесткие ограничения существующих правовых и административных рамочных условий, с которыми столкнулись кандидаты, а также полномочия, гарантированные действующему президенту Конституцией, привели к перекосам в политическом состязании. На проведение предвыборной агитации каждому из кандидатов полагалась выделяемая государством сумма, эквивалентная 12 500 USD. Кроме того, граждане могли внести средства в единый избирательный фонд, который равномерно распределялся между кандидатами. Подобный механизм не способствовал поступлению добровольных отчислений граждан на проведение кампании, что поставило оппозицию в невыгодные условия и создало преимущества для действующего президента, имевшего доступ к иным государственным средствам.

Официально избирательная кампания началась сразу же после регистрации кандидатов 14 августа. На более поздней стадии было организовано незначительное число мероприятий: в частности, 4 сентября – встреча действующего президента с избирателями в Минске (около 2 500 человек), а 2 сентября – встреча Гончарика (около 3 000), которая также прошла в Минске. И Гончарик, и Гайдукевич проводили в региональных центрах встречи/митинги меньшего масштаба. При этом в некоторых случаях власти закрывали глаза на требование о необходимости получения предварительного разрешения. В остальном, не было признаков проведения существенной агитационной кампании ни в Минске, ни в регионах. В результате, поддерживаемый государственными институтами кандидат Лукашенко доминировал в избирательной кампании.

Тон избирательной кампании становился все более эмоциональным и негативным по мере приближения периода голосования. Гончарик периодически предупреждал о возможности фальсификаций в ходе досрочного голосования, об опасности ареста руководителя его избирательной кампании и его собственного снятия постановлением ЦИК на основании якобы имевших место нарушений Избирательного кодекса. В свою очередь президент пригрозил депортировать руководителя Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси и обвинил страны «развитой демократии» в «атаке» на Республику Беларусь, следствием которой является сдерживание экономического развития страны<sup>5</sup>.

В течение двух последних недель предвыборной кампании увеличилось число высокопоставленных зарубежных гостей, в основном, из Российской Федерации,

---

<sup>5</sup> БелаПАН, 6 сентября 2001 г.

посетивших Минск с целью поддержки действующего президента. Среди них были губернатор Кемеровской Области, мэры Москвы и Санкт-Петербурга, руководитель Коммунистической партии Российской Федерации, руководитель Либерально-демократической партии (В. Жириновский), руководитель Коммунистической партии Украины. Несмотря на содержащийся в Избирательном кодексе строгий запрет на вмешательство иностранных граждан в проведение избирательной кампании белорусские власти оставляли без внимания эти неоднократные грубые нарушения законодательства. В то же время, реакция на якобы имевшие место заявления американского профсоюзного активиста в поддержку кандидата в президенты Гончарика в этот же период была незамедлительной: депортация из страны в порядке суммарного производства.

В остальном, на протяжении недель, предшествовавших выборам, практически отсутствовали какие-либо признаки публичного распространения материалов, направленных на мобилизацию сторонников. Размещение плакатов допускалось только в ограниченном количестве отведенных мест. Размещенные в иных местах плакаты повседневно срывались либо дворниками, либо, согласно заявлениям оппозиционных политических партий, сотрудниками спецслужб. В то же время профинансированная ЦИК публичная информационная кампания с нейтральными в политическом плане плакатами и рекламными роликами по телевидению разъяснила избирателям процедуру голосования.

Было отмечено значительное увеличение числа разнообразнейших социологических опросов, проведенных до введения 30 августа официального запрета на публикацию их результатов. Опросы общественного мнения отразили широкие расхождения. Опубликованные в государственных изданиях данные, как, например, в «Народной газете» от 30 августа, указывали на «гарантированную победу А.Г. Лукашенко в первом туре (65-70%)». И наоборот, опросы общественного мнения, приписываемые оппозиции и независимым источникам, указывали на гораздо меньший отрыв.

## **В. Нарушения основных свобод**

Предвыборный период был отмечен активными действиями, направленными на притеснение политических оппонентов, местных групп наблюдателей, независимой прессы, молодежных групп, профсоюзов, организаторов и активистов предвыборной кампании. В период проведения предвыборной кампании МООНВ отметила резкое увеличение числа жалоб, связанных с действиями по запугиванию, необоснованными арестами и задержаниями, конфискацией или изъятием офисного оборудования. МООНВ документально зафиксировала более 100 таких случаев в различных частях страны, связанных с нарушениями свободы объединений, собраний и самовыражения.

Например, 6 членов Объединенной гражданской партии были задержаны милицией на срок около пяти часов во время раздачи оппозиционных газет 22 августа в Минской области; по сообщениям, газеты были конфискованы. Также

зарегистрированы конкретные примеры прямого вмешательства в проведение предвыборной кампании кандидатом Гончариком. Например, вечером 25 августа милиция попыталась проникнуть в штаб-квартиру Гончарика в Могилевской области, но затем, конфисковав агитационные материалы и майки с надписью «Скажи дураку нет», расцененные как клевета в адрес президента, милиционеры удалились. Сами майки, возможно, не принадлежали Гончарику, однако подразумеваемый антипрезидентский тон надписи явился причиной ряда конфискаций, и обычно те, кто их надевал, подвергались кратковременному задержанию. Долгосрочные наблюдатели отмечают, что случаи таких конфискаций были широко распространены в районах, где осуществлялась раздача маек. Декрет Президента №11 еще более ограничил возможности кандидатов проводить публичные массовые мероприятия с участием своих сторонников. Внутренние наблюдатели были предметом особенно пристального внимания спецслужб. В одном случае, мишенью их действий стал даже иностранный долгосрочный наблюдатель, который подвергся постоянным преследованиям.

Обнародование документов, якобы исходивших от служб госбезопасности, в которых описывались методы деятельности «подрывных организаций», финансируемых Западом и планирующих «югославский сценарий», а также предлагаемые меры по контролю и предотвращению подобного сценария, олицетворяли атмосферу, в которой предвыборная агитация была вторичной по отношению к тактике запугивания. Неожиданное и необъяснимое блокирование в день выборов основных сайтов международной компьютерной сети, ассоциируемых с оппозицией, группами внутренних наблюдателей и правозащитников, еще более усилило напряженность.

Эти инциденты имели крайне негативное воздействие на публичную агитацию, и так проводимую на минимальном уровне и иллюстрируют тенденцию, при которой оппозиционные общественные организации, а также отдельные граждане сталкивались с преследованием или запугиванием, пытаясь реализовать гарантированные конституцией права – право самовыражения, объединения и собраний в период предвыборной кампании.

#### **VIII. СПОРЫ, ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОВЕДЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

Избирательный кодекс содержит различные положения, признающие право избирателей, наблюдателей, а также кандидатов, их представителей и инициативных групп подавать жалобы по нарушениям Избирательного кодекса и апелляции по некоторым решениям избирательных комиссий. В то время как граждане вправе подавать жалобы в избирательные органы по ограниченному числу вопросов, не все виды жалоб могут быть опротестованы в судебном порядке. Например, решения избирательных комиссий по жалобам наблюдателей о нарушении Избирательного кодекса в ходе выборов и подсчете голосов могут

быть обжалованы только в соответствующей или вышестоящей комиссии, либо в прокуратуре.

МОНВ рассмотрела 136 жалоб и заявлений, поданных в ЦИК. МОНВ также ознакомилась с приблизительно 70 жалобами и заявлениями, направленными до дня проведения выборов в нижестоящие избирательные комиссии, а также в прокуратуру на местном, областном и республиканском уровнях. Эти жалобы и заявления были получены от наблюдателей, правозащитных организаций, избирателей, кандидатов и их доверенных лиц, а также через КНГ ОБСЕ. КНГ получила оригиналы или копии более, чем 400 жалоб и около 60 ответов из избирательных комиссий. Положительные решения по жалобам были приняты только в шести случаях.

В целом, все эти жалобы и заявления были поданы по нарушениям Избирательного кодекса в ходе формирования и деятельности избирательных комиссий (83), в том числе жалобы относительно доступа внутренних наблюдателей, несанкционированной агитации и использования агитационных материалов (86), досрочным голосованием (49) или иных вопросов, связанных со СМИ (30). Практически по всем случаям, по которым МОНВ получила доступ к решениям ЦИК, Комиссия либо не усмотрела нарушений, либо же не нашла достаточно оснований для их рассмотрения. В основном ЦИК отвечала на эти жалобы в течение предусмотренных трех дней или в течение десяти дней, если указанные факты требовали проверки. Многие из ответов ЦИК просто цитировали положение закона, на основании которого было принято решение. Полностью обоснованные решения были редкостью.

Жалобы относительно доступа наблюдателей на заседания избирательных комиссий обычно отвергались. В ряде жалоб наблюдателей утверждалось, что избирательные комиссии не оповещали о своих заседаниях. ЦИК нашла действия избирательных органов соответствующими законодательству.

## **IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

### **A. Обзор средств массовой информации**

Государственные СМИ доминируют как в области телерадиовещания, так и в сфере печатных СМИ Беларуси. Государственные радио и телевидение являются основными источниками информации о политических событиях. Иные электронные СМИ, пользующиеся значительной популярностью, как например российские телеканалы, а также несколько частных радиостанций FM-диапазона, до последней недели предвыборной кампании не предоставляли избирателям достаточно информации об избирательном процессе. Единственным альтернативным источником политической информации являются независимые печатные СМИ. Однако более высокие расценки и ограничение тиражей этих СМИ по сравнению с государственными делали их недоступными для многих слоев населения.

Наблюдательный совет по информационным спорам при ЦИК был уполномочен рассматривать все споры, связанные с использованием СМИ в ходе предвыборной агитации. Наблюдательный совет рассмотрел ряд жалоб от оппозиционных кандидатов об отсутствии равных условий предвыборной агитации. Согласно информации, которую ЦИК предоставила МОНВ, только одна из жалоб касательно выступлений кандидатов была удовлетворена в пользу подавшего ее Гайдукевича. Причиной жалобы явилось интервью члена Российской Государственной Думы Владимира Жириновского, которое транслировалось по белорусскому телевидению и было опубликовано в государственной газете «Народная Газета». Жириновский обвинил Гайдукевича во многих «злодеяниях». 27 августа Наблюдательный совет ЦИК рассмотрел жалобу Гайдукевича и обязал белорусское телевидение и «Народную Газету» предоставить кандидату дополнительно и на бесплатной основе эфирное время и газетную площадь для опровержения выдвинутых в его адрес обвинений. Вместо того, чтобы последовать указу ЦИК, белорусское телевидение 28 августа как бы в насмешку организовало повторную трансляцию интервью. Никаких дальнейших действий по данному вопросу не предпринималось.

С самого начала избирательной кампании независимые средства массовой информации находились под экономическим, административным и правовым давлением. В этой связи стоит отметить временное приостановление 22 августа деятельности типографии «Мэджик», где печатаются независимые общереспубликанские и региональные газеты. Деятельность «Мэджик» была возобновлена спустя несколько дней, но уже во главе с новым директором с более благожелательным отношением к властям, который в последствии предпринял действия сродни цензуре. МОНВ задокументировала около 26 случаев нарушений, связанных со свободой выражения и распространения информации, в отношении независимой или оппозиционной прессы в предвыборный период. Имевшие место нарушения выражались по-разному, начиная от проверок налоговой инспекции и заканчивая наложением ареста и кражей компьютерного оборудования, конфискацией газетных выпусков, закрытием редакций, редакторским вмешательством сродни цензуре, и задержанием журналистов.

По сообщениям, на вышеупомянутой встрече с избирателями 4 сентября Президент Лукашенко произнес следующую угрозу: «...мы должны это все перетерпеть. Если только мы прикроем сейчас кого-то ... Они на это нарываются... Они на это идут от Вика до этих желтых страниц... Мы не должны сейчас это делать. Мы призовем их к ответу после выборов....»<sup>6</sup>

Было выполнено требование законодательства о предоставлении бесплатного и платного эфирного времени, а также газетных площадей на равных условиях всем кандидатам для привлечения ими сторонников, что являлось позитивным элементом текущей избирательной кампании. Действующий президент не использовал бесплатное эфирное время, полагающееся в соответствии с

---

<sup>6</sup> БелаПАН, 4 сентября 2001 г.

положениями Избирательного кодекса, и воспользовался «только» обычным освещением на ТВ и радио своей повседневной деятельности как президента. «Не ведение предвыборной агитации» включало ряд мероприятий и инициатив с участием президента, которые интенсивно освещались на ежедневной основе на государственном ТВ – поездки по регионам и посещение предприятий. 5 сентября крупнейшая государственная газета «Советская Белоруссия» вышла почти удвоенным тиражом, 629 тысяч вместо положенных 350 тысяч экземпляров, повторно напечатав предвыборную платформу президента Лукашенко в нарушение Избирательного Кодекса. По сравнению с незамедлительными действиями, которые предпринимались ЦИК в отношении якобы имевших место нарушений Избирательного кодекса со стороны кандидатов от оппозиции, ее бессмысленная, последовавшая только 9 сентября (в день выборов), реакция на прецедент с «Советской Белоруссией» и трехчасовой трансляцией в прямом эфире 1-го канала белорусского радио главного мероприятия кампании кандидата Лукашенко, встречи с избирателями 4 сентября, представляла разительный контраст.

#### **Б. Мониторинг средств массовой информации**

МОНВ осуществляла мониторинг четырех телевизионных каналов, одной радиостанции и восьми печатных изданий, а именно: государственного БТ (Белорусского телевидения); первого канала государственного белорусское радио; трех российских телеканалов - ОРТ, РТР и НТВ; четырех государственных газет – «Советская Белоруссия», «Республика», «Звезда» и «Народная газета»; четырех независимых газет - «Народная воля», «Наша свобода», «Белорусская деловая газета» и «Комсомольская правда в Белоруссии».

МОНВ проводила мониторинг самого лучшего эфирного времени на БТ, с 17:00 до 24:00, основных программ новостей на российских телеканалах, радиопередачи «Радиофакт» – основной программы новостей государственного радио, транслирующейся с 7:00 до 8:00. Применялись следующие критерии: время и объем вещания, отводимый на представление ключевых фигур, характер их представления и появление неверных или предвзятых репортажей. Помимо этого, МОНВ вела мониторинг представления информации о кандидатах в СМИ, что предусмотрено Избирательным кодексом и постановлениями ЦИК.

Организованный МОНВ мониторинг СМИ зафиксировал высокий объем подачи государственными СМИ информации о Президенте Лукашенко, причем преимущественно в положительных тонах. О других кандидатах большинство государственных СМИ упоминали лишь время от времени, зачастую в отрицательном тоне. Освещение оппозиционных кандидатов осуществлялось лишь в ограниченном числе оппозиционно-настроенных газет. Таким образом, избиратели были лишены возможности получить от СМИ достаточно информации о всех трех кандидатах. Приложенные к данному отчету таблицы содержат более подробные сведения о неравном освещении избирательных кампаний в средствах массовой информации.

## 1) Электронные СМИ

БТ – единственный общенациональный телеканал в Беларуси. Он демонстрировал явное пристрастие в пользу действующего президента как по объему уделяемого времени (68 %), так и по тону освещения, который был крайне положительным. Освещение кандидатов Гончарика (20 %) и Гайдукевича (7 %) было крайне негативным. Из всего эфирного времени, уделенного кандидатам, 33 % отводилось Лукашенко как кандидату и 35 % как действующему президенту. Освещение действующего президента часто объединялось с посещением Президентом различных объектов (см. Приложение 1).

По БТ транслировался целый ряд программ, изображавших оппозицию в негативных красках. В рамках основной информационной программы «Панорама» была представлена регулярная рубрика под названием «Угол атаки», изображавшая различных деятелей оппозиции, независимых НПО и независимые СМИ в негативном свете. 27 августа в выпуске специальной программы БТ под названием «Права человека – взгляд в мир» прозвучали следующие характеристики: «Запад субсидирует *так называемых* демократов», «Демократы убивают само понятие выборов» и «Параллельный подсчет голосов – обман и мошенничество».

Аналогичным образом, передача «Радиофакт» была «настроена» в пользу действующего президента. В основной программе новостей ему отводилось 65 % уделенного выборам времени, при этом тон репортажей был крайне положительным. Гончарику досталось 24 %, а Гайдукевичу – 10 % соответствующего эфирного времени. При этом информация об оппозиционных кандидатах была в целом нейтральной. 4 сентября государственное радио транслировало в прямом эфире 3-часовой репортаж о главном мероприятии кампании действующего президента – встречи с избирателями; ни одному из оппозиционных кандидатов такая возможность не предоставлялась.

Влиятельные российские телеканалы в своих основных информационных программах или других идущих в вечернее время программах давали очень мало информации об избирательной кампании в Беларуси. Единственное исключение – это 25-минутный документальный фильм о действующем президенте под названием «Один день с Президентом», показанный 2 сентября по РТР. Несмотря на то, что действующий президент получил наибольший объем освещения на российских телеканалах, освещение других кандидатов было гораздо более сбалансированным, чем в белорусских СМИ. Из всех российских телеканалов НТВ представила действующего президента в наиболее критичном свете; характеристика других кандидатов была в основном нейтральной.

## 2) Печатные СМИ

Государственные газеты представили аналогичное изображение кандидатов – явное предпочтение в пользу действующего президента по объему и тону

освещения и выставление других кандидатов в негативном свете. В отличие от положительного представления действующего президента государственными газетами, негосударственные печатные издания предлагали в значительной степени иное распределение объема и прямо противоположный тон подачи информации о кандидатах (см. Приложение 2). И хотя действующему президенту отводился наибольший объем, тон репортажей был по большей части негативным или нейтральным. Освещение Гончарика, Гайдукевича и Домаша было в основном соразмерным, но некоторые газеты явно оказывали предпочтение Гончарику.

Во время избирательной кампании независимые печатные издания подвергались не только экономическому давлению, но и цензуре. Например, 5 и 8 сентября «Народная воля» вышла с белыми пятнами на первой полосе. 31 августа выпуск «Предпринимательской газеты» постигла та же участь. Выпуски других газет были конфискованы или не вышли в свет («Рабочий» от 28 августа) по тем или иным причинам: как правило, в случаях освещения избирательной кампании оппозиции. Районные газеты столкнулись с еще более серьезными проблемами. 6 сентября Белорусская ассоциация журналистов подала протест против таких действий в Госкомитет по печати, но безрезультатно.

## **Х. НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ВЫБОРАМИ**

### **А. Положения законодательства**

В статье 13 Избирательного кодекса и в постановлении ЦИК от 8 июня 2001 года определяются права внутренних и международных наблюдателей. Большинство положений соответствуют обязательствам по ОБСЕ, изложенным в параграфе 8 Копенгагенского документа 1990 года. Однако некоторые из них носят необоснованно ограничительный характер.

Одно из положений неоправданно ограничивает возможности международных наблюдателей проводить пресс-конференции или давать комментарии СМИ относительно, среди прочего, правовой базы выборов до дня голосования 9 сентября. Эти положения накладывают беспрецедентное ограничение на возможность международных наблюдателей поддерживать контакты с прессой и высказывать свою точку зрения на различные аспекты избирательного процесса.

Другие неоправданные ограничения, такие как постановление ЦИК о том, что «наблюдатели не вправе... находиться в непосредственной близости от столов, где выдаются бюллетени для голосования, от кабин и ящиков для голосования», снизило эффективность наблюдения МООНВ и внутренних наблюдателей за ходом голосования в день выборов.

### **Б. Международные наблюдатели**

Согласно информации ЦИК, на выборах 9 сентября присутствовали 717 международных наблюдателей из 45 стран. МООНВ неоднократно запрашивала в

ЦИК список приглашенных международных наблюдателей и организаций их пригласивших. ЦИК отказалась предоставить перечень по соображениям «безопасности». ЦИК подтвердила, что были аккредитованы 13 межправительственных и негосударственных организаций. Кроме организаций, входящих в состав Международной миссии по ограниченному наблюдению за выборами, в Беларуси работали Ассоциация организаторов выборов в странах Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) и Межпарламентская ассамблея СНГ.

Неоднократные заявления официальных и полуофициальных источников, искажающие цели международных наблюдателей, создали климат недоверия между избирателями и наблюдателями и еще больше подорвали способность последних эффективно организовать наблюдение за выборами и проконтролировать результаты голосования. Среди вышеуказанных лиц были политические деятели высшего звена, например, Михаил Образов, один из лидеров поддерживающего действующего президента Республиканского координационного совета политических партий и общественных организаций, который заявил 24 августа, что наблюдатели «обливают грязью результаты наших выборов» и что «наша задача – остановить их»<sup>7</sup>.

## **Б. Внутренние наблюдатели**

Согласно информации ЦИК, в целом в качестве внутренних наблюдателей на выборы было аккредитовано 21 887 человек. Зонтичная организация НПО «Гражданская инициатива – Независимое наблюдение» мобилизовала свыше 10 тысяч наблюдателей. Другая группа неправительственных организаций, возглавляемая Белорусским патриотическим союзом молодежи и поддерживаемая Республиканским координационным советом, тоже зарегистрировала около 10 тысяч наблюдателей.

На протяжении ряда месяцев, предшествовавших 9 сентября, в Беларуси превалировала нагнетаемая властями, в частности, органами безопасности, атмосфера враждебности по отношению к внутренним наблюдателям, ассоциируемым с сетью «Независимого наблюдения». Как сообщалось, в апреле глава Комитета государственной безопасности (КГБ) Беларуси заявил, что «международное содействие в подготовке наблюдателей на выборах было [сродни] вербовке шпионов» и пригрозил принять жесткие меры против организаторов таких программ<sup>8</sup>. Такого рода враждебные высказывания официальных лиц продолжались на протяжении всей избирательной кампании и в дни выборов.

На последнем этапе предвыборного периода Министерство юстиции выдвинуло обвинения в нарушении порядка выдвижения наблюдателей против

---

<sup>7</sup> БелаПАН, 24 августа 2001 г.

<sup>8</sup> БелаПАН, 12 апреля 2001 г.

правозащитного центра «Вясна», одного из ведущих общественных объединений «Независимого наблюдения». «Вясна» и семь других НПО получили предупреждения о таких якобы имевших место нарушениях. 8 сентября, за день до выборов, на заседании ЦИК, рассматривавшем данные вопросы, руководитель «Вясны» предложил устранить проблему к вечеру того же дня, но предложение было отклонено. В результате Центральной избирательной комиссией была аннулирована аккредитация около 2 тысяч наблюдателей от «Вясны» и около тысячи наблюдателей от «Фонда Льва Сапеги». Вместе с тем, другой общественной организации была предоставлена возможность устранить аналогичную проблему до вечера.

9 сентября внутренние наблюдатели, задействованные в сети «Независимого наблюдения», столкнулись со значительными трудностями с доступом на избирательные участки. В большинстве случаев от наблюдателей требовали предъявить документы, не предусмотренные Избирательным кодексом, после чего их удаляли с избирательных участков. В Гродненской области из 350 внутренних наблюдателей с избирательных участков была удалена одна треть<sup>9</sup>. Тем не менее, внутренние наблюдатели присутствовали на 46 % из 670 избирательных участков, которые МОНВ посетила во время досрочного голосования; внутренние наблюдатели также присутствовали на 83 % из более, чем 1 000 избирательных участков, которые МОНВ посетила 9 сентября.

Сеть «Независимого наблюдения» инициировала проведение параллельного подсчета голосов, который основывался на репрезентативной выборке из 500 избирательных участков. Широко распространенное непонимание того, что собой представляет ППГ привело к открытой враждебности со стороны властей. Методология была охарактеризована или как абстрактный, далеко не научный эксперимент, не имеющий никакого влияния на фактический подсчет голосов, или, в более экстремальных вариантах рассуждений, как «шарлатанство» и предвестник масштабных общественных беспорядков<sup>10</sup>. Последняя цитата принадлежит председателю ЦИК.

Министерство юстиции перепутало понятие ППГ с опросом избирателей на выходе из избирательного участка и вмешалось в процесс, сделав ряд публичных заявлений о том, что опрос избирателей на выходе из избирательного участка является незаконным согласно Избирательному кодексу. Избирательный кодекс позволяет наблюдателям присутствовать при подсчете голосов, ознакомиться с протоколами по результатам подсчета голосов и изготавливать своими силами копию протокола. Поскольку избирательные комиссии являются единственными органами, уполномоченными законодательством вести подсчет бюллетеней и объявлять об официальных результатах, в Кодексе нет ничего, что запрещало бы наблюдателям подсчитывать результаты на тех избирательных участках, на которых они осуществляли наблюдение, суммировать их на уровне района и

---

<sup>9</sup> БелаПАН, 9 сентября 2001 г.

<sup>10</sup> БелаПАН, 22 августа 2001 г.

области, а затем объявлять о результатах своего подсчета. Учитывая озабоченность в связи с ППГ, МОНВ призвал белорусские власти сделать ППГ излишним, опубликовав не только полные результаты подсчета голосов, но также и рабочие протоколы, ведущиеся в процессе подсчета в подтверждение окончательных результатов, подкрепленных данными с уровня избирательных участков. Подобная прозрачность могла бы обеспечить уровень доверия наблюдателей и избирателей Беларуси, который бы сделал проведение ППГ ненужным.

В итоге, несмотря на заверения о том, что система параллельного подсчета голосов была успешной в сборе информации с 5 % избирательных участков (минимальный предел достоверности)<sup>11</sup>, сеть «Независимого наблюдения» отказалась опубликовать результаты параллельного подсчета голосов, аргументируя отказ тем, что результаты параллельного подсчета голосов нельзя считать «отражением итоговых результатов президентских выборов» и что наблюдатели «не могут подтвердить результаты, объявленные Центральной избирательной комиссией»<sup>12</sup>.

## **XI. ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ**

### **A. Досрочное голосование**

Либеральные положения законодательства, регулирующие досрочное голосование, сделали избирательный процесс уязвимым для возможных манипуляций. В соответствии со статьей 53 Избирательного кодекса для голосования досрочно граждане не обязаны предоставлять никакого письменного или другого обоснования. Положения о досрочном голосовании превратили выборы 9 сентября в шестидневный процесс. Голосовать досрочно можно было с 4 по 8 сентября на всех избирательных участках в присутствии всего двух членов избирательной комиссии; наблюдатели также могли присутствовать при этом. В конце каждого дня досрочного голосования протоколы не составлялись; урны опечатывались и оставались на хранение на ночь. Вместе с тем, избирательные участки не были обеспечены специальными печатями и не получили никаких специальных инструкций от ЦИК по хранению избирательных урн в ночное время. После окончания голосования 9 сентября все урны – для досрочного голосования, переносные и стационарные – должны были вскрываться отдельно для отдельного подсчета голосов и составления отдельных рабочих протоколов. Эти рабочие протоколы были недоступны для наблюдателей. Только сводные итоги по всем урнам вносились в итоговые официальные протоколы по избирательным участкам, доступные для наблюдателей. Эти протоколы не содержали никакой информации об общем количестве избирательных бюллетеней, обнаруженных в

---

<sup>11</sup> БелаПАН, Координатор заявляет: «Система параллельного подсчета голосов выжила», 9 сентября 2001 г.

<sup>12</sup> БелаПАН, «Параллельный подсчет голосов провалился», 10 сентября 2001 г.

каждой из урн: для досрочного голосования, переносной и стационарной<sup>13</sup>.

МОНВ наблюдала за досрочным голосованием примерно на 670 избирательных участках по стране и установила, что средняя явка избирателей составила 19 %. По данным наблюдения в Гродненской области, на 17 избирательных участках явка составила более 30 %. В Минской области на 11 избирательных участках наблюдалась явка более 30 %. В конце периода досрочного голосования 8 сентября ЦИК объявила, что явка избирателей в ходе досрочного голосования составила 14,46 %. Сеть «Независимого наблюдения» сообщила число 18,67 % на основании данных параллельного подсчета голосов, проведенного отдельно по досрочному голосованию. Однако эта цифра была затем изменена на более внушительное число 22,83 % путем сопоставления числа досрочно проголосовавших с числом опущенных бюллетеней, а не с числом зарегистрированных избирателей, как было правильно сделано вначале.

На 89 % избирательных участков, посещенных МОНВ, избирательные бюллетени были заранее подписаны на обратной стороне членами комиссии. В соответствии с Избирательным кодексом два члена УИК должны были расписаться на обратной стороне бюллетеня как в ходе досрочного голосования, так и в день выборов 9 сентября. При этом кодекс не конкретизирует, когда бюллетени должны подписываться. Цель этого положения – исключить несанкционированное распространение бюллетеней. Данное положение является эффективным только в том случае, если бюллетени подписываются непосредственно перед выдачей избирателям, а не заранее. Частота ненадлежащего использования данного средства контроля вызывает особенную обеспокоенность, если учесть общую слабость контроля над процедурами досрочного голосования.

Внутренние наблюдатели не присутствовали на 48 % избирательных участков, посещенных в ходе досрочного голосования. Их многократно изгоняли, не допускали на избирательные участки или отказывали в информации. Подобные прецеденты чаще происходили в ходе голосования досрочно, чем в день выборов 9 сентября. Одинаково тревожит и то, что на 46 % наблюдаемых избирательных участков присутствовали не уполномоченные на это лица: в подавляющем числе случаев сотрудники милиции (95 %). Другой проблемой являлось проведение агитации в ходе досрочного голосования: на 34 % посещенных избирательных участков наблюдатели отмечали случаи подобных незаконных действий, предпринимавшихся в равной степени сторонниками как действующего президента, так и оппозиционных кандидатов.

По всем подсчетам и независимо от расхождений в оценках явки избирателей, данной ЦИК и другими субъектами, цифры 14-19 % являются подозрительно высокими для досрочного голосования, особенно в условиях такого слабого

---

<sup>13</sup> Проект отчета сети «Независимого наблюдения» «Независимое наблюдение за выборами Президента Республики Беларусь 2001 года», предоставленный 27 сентября 2001 года, стр. 4. Далее Проект отчета НН.

контроля. С учетом нарушений даже минимальных мер безопасности, предусмотренных Избирательным кодексом, можно сделать вывод о том, что процесс досрочного голосования был подвержен манипуляциям. На основании аналогичных опасений сеть «Независимого наблюдения» готова «предположить, что происходила массовая замена избирательных урн и их содержимого», а также «предположить, что в ходе замены бюллетеней примерно половина бюллетеней из урн для досрочного голосования (12,5-15 % от общего числа) с голосами в пользу В. Гончарика могли быть заменены бюллетенями за А. Лукашенко<sup>14</sup>. БДИПЧ ОБСЕ не может заниматься подобными предположениями.

## **Б. Процедура голосования**

9 сентября МОНВ наблюдала за процессом голосования на более чем 1000 избирательных участках. Проведение голосования было оценено на «хорошо» или «отлично» на 69 % посещенных избирательных участках. Долгосрочный наблюдатель МОНВ по Могилевской области подвел итог процедуры дня голосования следующим образом: «Значительное большинство тех, кто пришли на избирательные участки в день выборов, могли беспрепятственно проголосовать надлежащим образом, не подвергаясь запугиванию и обструкции. Однако инциденты, имевшие место в ходе досрочного голосования, получили распространение и в день выборов, препятствуя наблюдению и мониторингу и ставя под сомнение целостность избирательного процесса. Лица, ассоциируемые с объединением независимых наблюдателей, ... чаще подвергались угрозам, давлению и арестам, лишались аккредитации». Сообщения об аналогичных инцидентах поступали и из других областей.

Самым серьезным нарушением, отмеченным в день выборов, было заблаговременное подписание избирательных бюллетеней на 44 % посещенных избирательных участков (см. анализ досрочного голосования выше). Другой проблемной областью являлось совместное голосование, причем такие случаи были отмечены на 26 % избирательных участков, а в 16 % случаев неуполномоченные лица помогали или направляли работу комиссий в процессе голосования. Примерно 28 % последней группы нарушений были совершены представителями местных властей, 66 % - сотрудниками милиции и другими службами безопасности.

Также вызывает тревогу присутствие, хотя и не такое частое, на избирательных участках лиц, которые не являются членами УИК, аккредитованными наблюдателями или представителями средств массовой информации. Избирательный кодекс и постановления ЦИК четко не оговаривают присутствие в помещениях избирательных участков в ходе голосования и при подсчете лиц, которые не являются членами избирательных комиссий, наблюдателями или представителями средств массовой информации. Однако положения закона трактовались разрешительно председателем ЦИК на том основании, что милиция

---

<sup>14</sup> Проект отчета НН, стр. 5 и 7.

и сотрудники администрации могут присутствовать в целях обеспечения общественного порядка и сохранности избирательных материалов или для немедленного решения рабочих вопросов. Значительный состав многих участковых избирательных комиссий – от 5 до 19 членов, со средним числом более 11 – делает подобное присутствие особенно ненужным.

Другой проблемной областью является голосование по месту нахождения избирателя. Несмотря на то, что процедуры были несколько улучшены, уровень голосования по месту нахождения остался высоким, порядка 4,5 %, особенно с учетом данных досрочного голосования. Со всей страны поступали сообщения о нарушениях, некоторые из которых были серьезными и связаны с вбрасыванием фальшивых бюллетеней в урны.

В остальном избирателей надлежащим образом попросили предъявить удостоверение личности на 86 % посещенных избирательных участков, расписаться в списках избирателей – в 87 % случаев, тайна голосования была соблюдена – на 79 % посещенных избирательных участков. Кроме того, на 83 % посещенных избирательных участков присутствовали внутренние наблюдатели. По данным сети «Независимого наблюдения», их наблюдатели присутствовали на 70 % избирательных участков по стране<sup>15</sup>. Наиболее широко распространенной среди внутренних наблюдателей была жалоба о невозможности эффективно наблюдать за процессом с расстояния тех мест, которые им были отведены на протяжении всего избирательного процесса. Международные наблюдатели в некоторых случаях испытывали аналогичные проблемы.

Таким образом, процесс голосования 9 сентября проходил в целом с соблюдением Избирательного кодекса, хотя нарушения имели место. Это подтверждается небольшим числом жалоб, полученных МООНВ и КНГ в связи с процессом голосования 9 сентября.

Тем не менее, 9 сентября возникла серьезная озабоченность в связи с явной цензурой Интернет-сайтов, освещавших выборы в Беларуси. Отсутствовал доступ к примерно 20 сайтам – таким, как БелаПАН, Хартия-97, Зубр и Свобода, ассоциируемым, преимущественно, с оппозиционными группами. Предприятие-монополист, «Белтелеком», обеспечивает доступ к этим сайтам в Беларуси. Директор «Белтелекома» пояснил, что из-за повышенного интереса к выборам в Беларуси сеть была перегружена и выходила из строя.

## **В. Подсчет голосов**

В целом порядок подсчета, предусмотренный Избирательным кодексом, соблюдался. Несмотря на то, что внутренние наблюдатели присутствовали на 93 % избирательных участков, где МООНВ наблюдала за подсчетом, это общее наблюдение необходимо скорректировать в связи с тем, что 26 % наблюдателей

---

<sup>15</sup> Проект отчета НН, стр. 7.

сообщили, что у них не было реальной возможности наблюдать за подсчетом. Часто это было связано с расстоянием, на котором они были вынуждены находиться в процессе подсчета, а также с отсутствием подтверждения окончательных результатов рабочих протоколов до заполнения официального итогового протокола. В этих случаях наблюдатели докладывали, что процесс голосования был непрозрачным.

Те, кто имели возможность наблюдать, отметили следующие виды и частотность нарушений:

- в 22 % наблюдаемых участков неиспользованные избирательные бюллетени не подсчитывались, не аннулировались и не опечатывались до начала процедуры подсчета;
- в 17 % наблюдаемых участков общее число избирателей не выводилось на основании списков избирателей;
- в 22 % наблюдаемых избирательных участков бюллетени из урн для досрочного голосования, переносных и стационарных перемешивались до начала подсчета;
- в 15 % наблюдаемых избирательных участков итоговый протокол не вывешивался для ознакомления.

В дополнение к отчетам краткосрочных наблюдателей МОНВ получила 44 жалобы в день голосования. Двумя наиболее распространенными типами нарушений, указанными в них, были невозможность доступа на избирательные участки и непрозрачность процесса подсчета голосов и обобщения результатов. Относительно последнего типа нарушений в большинстве случаев заявлялось о существенных проблемах в процессе подсчета и подведения итогов, с частым упоминанием либо невозможности для наблюдателя следить за подсчетом, либо вопиющего несоответствия между видимым количеством бюллетеней, поданным за каждого кандидата, и данными итогового протокола.

#### **Г. Подведение итогов**

Положения Избирательного кодекса, регулирующие процесс подведения итогов на уровне участковой, областной и Центральной комиссий не обеспечивают достаточной прозрачности, необходимой для независимой проверки последнего избирателями, представителями кандидатов и наблюдателями. ЦИК обязана публиковать только обобщенные сведения по стране. От нее не требуется предоставлять подробные результаты голосования по избирательным участкам на уровне района и области для обоснования опубликованных результатов. В ходе последних выборов такое отсутствие прозрачности поставило под вопрос достоверность объявленных результатов. К сожалению, власти в Беларуси отказались своевременно исправить этот фундаментальный недостаток избирательного процесса до начала выборов президента.

Через два часа после закрытия участков 9 сентября кандидат Гончарик сообщил, что по «имеющейся у него информации» второй тур гарантирован, так как он

получил 40 % голосов, а действующий президент – 46 %». 11 сентября Гончарик заявил, что президент «получил 30 % от общего числа голосов посредством подделывания голосов» и «абсурдного подсчета голосов». Сеть «Независимого наблюдения» сразу же опровергла, что эти данные появились в результате параллельного подсчета. Позже, на основании собственного наблюдения за результатами голосования на примерно 70 % избирательных участков по стране, сеть «Независимого наблюдения» установила, что действующий президент получил 70 % голосов избирателей<sup>16</sup>. Однако сеть «Независимого наблюдения» также пришла к следующему выводу: «Таким образом, если суммировать все возможные замены и вбросы бюллетеней в пользу Лукашенко, тогда оказывается, что примерно 20-25 % от общего числа голосов за Гончарика были незаконно у него изъяты и добавлены Лукашенко в результате мошенничества и фальсификации»<sup>17</sup>. Ни Гончарик, ни сеть «Независимого наблюдения» не предъявили убедительных доказательств в пользу таких выводов.

10 сентября кандидат Гончарик, Белорусский Хельсинкский Комитет (БХК) и сеть «Независимого наблюдения» подали три жалобы в ЦИК с требованием признать предварительные результаты выборов недействительными. Жалобы содержали указания на «широкомасштабный обман и многочисленные нарушения Избирательного кодекса» в связи с тем, что «избирательные комиссии находились под полным контролем исполнительной власти»; действующий президент использовал «преимущество своего положения в ходе кампании»; «кандидатам не были созданы равные условия проведения кампании»; «имелись нарушения в процессе досрочного голосования» и «создавались препятствия для проведения независимого наблюдения за процессом голосования и подсчетом голосов». 14 сентября ЦИК рассмотрела жалобы и нашла большинство из них «безосновательными». Были установлены некоторые нарушения, включая случаи, когда некоторые участковые избирательные комиссии не подсчитывали бюллетени, опущенные в период для досрочного голосования, отдельно от бюллетеней, опущенных в день выборов, а также случай выдачи двух чистых бюллетеней одному избирателю – матери, которая хотела проголосовать за сына. ЦИК пришла к выводу, что подобные «нарушения не могли повлиять на результаты выборов» и отклонила жалобы. 23 сентября Гончарик опротестовал решение ЦИК в Верховном суде. 27 сентября Верховный суд отказал в удовлетворении жалобы.

## **ХII. РЕЗУЛЬТАТЫ**

ЦИК представила предварительные данные на своем сайте вечером 9 сентября и опубликовала результаты 12 сентября. МООНВ обратила внимание на

---

<sup>16</sup> Проект отчета НН, стр. 20.

<sup>17</sup> Проект отчета, стр. 10. Английский перевод данного проекта отчета был представлен КНГ в БДИПЧ ОБСЕ с ошибочным указанием «20-55 %» вместо исправленного перевода «20-25 %», полученного через день после опубликования первоначального варианта окончательного отчета 3 октября. Отсюда необходимость данного исправления.

поразительную скорость, с которой оказалось возможным полностью подсчитать результаты по областям. Минская область, регион вокруг столицы, за исключением города Минска, официально сообщила о подсчете 70,7 % всех голосов менее, чем через два часа после закрытия избирательных участков. В это время город Минск доложил о подсчете лишь 6,56 % опущенных бюллетеней. Следующая тенденция имела место в течение всего процесса подсчета: регион с наименьшей явкой избирателей, наибольшим распределением голосов среди кандидатов и самой эффективной связью с ЦИК сообщал результаты последним.

Опубликованные ЦИК окончательные результаты были следующими<sup>18</sup>:

| Область     | Явка избирателей на президентские выборы 2001 % | Явка избирателей на парламентские выборы 2000 % | Голоса за Сергея Гайдукевича % | Голоса за Владимира Гончарика % | Голоса за Александра Лукашенко % |
|-------------|---|---|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Брестская   | 85,84   | 60,90   | 2,44                           | 15,73                           | 76,17                            |
| Витебская   | 84,67   | 60,30   | 2,41                           | 12,76                           | 77,45                            |
| Гомельская  | 85,74   | 64,50   | 1,76                           | 8,34                            | 85,00                            |
| Гродненская | 85,67   | 67,00   | 2,87                           | 15,08                           | 76,96                            |
| Могилевская | 85,26   | 62,40   | 2,17                           | 9,84                            | 83,03                            |
| Минская     | 84,12   | 62,20   | 2,32                           | 14,84                           | 76,56                            |
| Город Минск | 77,59   | 49,00   | 3,37                           | 30,5                            | 57,37                            |
| <b>РБ</b>   | <b>83,86</b>                                    | <b>60,90</b>                                    | <b>2,48</b>                    | <b>15,65</b>                    | <b>75,65</b>                     |
|             | <b>6 169 087</b>                                | <b>данные отсутствуют</b>                       | <b>153 199</b>                 | <b>965 261</b>                  | <b>4 666 680</b>                 |
|             | <b>голосов</b>                                  |   | <b>голосов</b>                 | <b>голосов</b>                  | <b>голосов</b>                   |

Не имея доступа к рабочим протоколам уровня ТИК и ЦИК, отражающим результаты по избирательным участкам, БДИПЧ ОБСЕ не в состоянии подтвердить данные сводные итоги. В течение последних 18 месяцев и особенно в процессе наблюдения за президентскими выборами БДИПЧ ОБСЕ многократно призывало белорусские власти опубликовать подробные данные в интересах максимальной прозрачности и для обеспечения доверия к итоговым результатам президентских выборов. Тем не менее, ответ властей оставался отрицательным. Таким образом, с учетом возможностей для манипулирования процессом на различных этапах и отсутствия прозрачности в процессе подведения результатов, БДИПЧ ОБСЕ не может подтвердить эти результаты.

Вместе с тем, следует отметить два факта. Во-первых, в соответствии с данными, собранными сетью «Независимого наблюдения» по 70 % избирательных участков страны, президент получил 70 % голосов, а не 75,65 %, официально заявленных

<sup>18</sup> Все приведенные цифры предоставлены ЦИК. Были опубликованы только итоговые результаты по каждому из кандидатов и общее число проголосовавших. Не было опубликовано число недействительных бюллетеней и общее число проголосовавших «против всех».

ЦИК<sup>19</sup>. Кроме того, наблюдение МОНВ за подсчетом голосов примерно на 90 избирательных участках по стране, что является незначительной выборкой, показало, что результат действующего президента был 76,7 %. Наблюдение МОНВ за подведением результатов в 41 из 161 территориальных избирательных комиссий по стране зафиксировало 76,6 % голосов, отданных в пользу действующего президента.

### **XIII. РЕКОМЕНДАЦИИ**

Значительная часть рекомендаций, предложенных после парламентских выборов 2000 года, осталась нереализованной. Нереализация властями предложенных в окончательном отчете БДИПЧ ОБСЕ рекомендаций способствовало тому, что президентские выборы 9 сентября не соответствовали международным стандартам. Приводимые далее рекомендации, предлагаемые в контексте заключительных параграфов Резюме (раздел II данного отчета), следует рассматривать в сочетании с предыдущими рекомендациями отчетов БДИПЧ ОБСЕ, датированных июлем 2000 года и январем 2001 года, в которых соответственно дается оценка Избирательного кодекса и парламентских выборов.

#### **A. Конституционные рамки**

1. Президентские указы не должны использоваться для регулирования рамочных условий выборов.
2. Все связанные с выборами законодательства, включая соответствующее законодательство, регулирующее общественный порядок, должны быть изменены, чтобы соответствовать Избирательному кодексу. Избирательный кодекс должен превалировать в случае противоречий между различными законодательствами.
3. Должна быть создана единая процедура подачи апелляций в высшие суды Беларуси с требованием пересмотра всех решений и действий ЦИК, а также чтобы граждане имели возможность подавать жалобы в высшие суды<sup>20</sup>.

#### **B. Органы избирательной администрации**

1. Должны быть сформулированы строгие уголовные и административные санкции на любые вмешательства со стороны исполнительных властей в избирательный процесс.

---

<sup>19</sup> Проект отчета НН, стр. 20, Таблица 2 – Сопоставление результатов голосования, 1994 и 2001 гг.

<sup>20</sup> См. «Разрешение избирательных споров в зоне ОБСЕ: развитие стандартной системы мониторинга избирательных конфликтов», Варшава, 12 июля 2000 г.

2. Избирательные кодекс и закон о ЦИК должны быть изменены, чтобы обеспечить многопартийное плюралистическое представительство в избирательных комиссиях всех уровней, а не просто право выдвижения.
3. Все решения ЦИК должны публиковаться и немедленно представляться заинтересованным сторонам.
4. Все важные документы по выборам должны своевременно публиковаться для предоставления общественности возможности ознакомления с ними на всех уровнях избирательной администрации. ТИК должны публиковать все данные из протоколов всех УИК. Подобный подход должен использоваться ЦИК и в отношении протоколов ТИК. В частности, к итоговым результатам выборов на общереспубликанском и областном уровнях должны прилагаться рабочие протоколы с подробными результатами на уровне избирательных участков, чтобы тем самым позволить каждому гражданину или международному наблюдателю проверить результаты выборов от уровня избирательного участка до общереспубликанского уровня.
5. В Избирательный кодекс следует внести изменения для того, чтобы участковые и территориальные избирательные комиссии получили право повторного подсчета бюллетеней, особенно в случае обнаружения расхождений в цифрах или серьезных ошибок при заполнении протоколов УИК/ТИК. Подобный повторный подсчет должен проводиться в присутствии всех членов УИК/ТИК.
6. Вся документация по выборам, относящаяся к результатам (бюллетени, списки избирателей, жалобы, рабочие протоколы и решения) должна доставляться в соответствующую ТИК для проверки. Эти документы должны поступать в местные исполнительные комитеты на хранение только после официального объявления результатов выборов.

#### **В. Регистрация кандидатов**

1. Следует изменить процесс представления подписных листов за кандидата в комиссии нижнего уровня так, чтобы инициативные группы кандидатов получали от ответственного члена соответствующей комиссии письменную расписку о количестве представленных подписей и листов.

#### **Г. Избирательная кампания**

1. Следует отменить неоправданные ограничения основных свобод самовыражения, собраний и объединений Избирательный кодекс и иное законодательство должны быть соответственно изменены. Следует устранить или существенно сузить положения законодательства о клевете или диффамации, в частности те, которые относятся к «оскорблениям» официальных лиц.

2. Исполнительные власти не должны играть никакой роли, «материально-технической» или иной, в организации кампаний кандидатов.
3. Следует изменить Избирательный кодекс, чтобы ввести в него прозрачную и подотчетную систему получения кандидатами прямых взносов на проведение своих кампаний.
4. Следует существенно ослабить ограничения ЦИК касательно внешней формы и содержания материалов финансируемых государством избирательных кампаний. Кандидатам должна быть предоставлена возможность выбирать в рамках закона модальность своих презентаций.

#### **Д. Средства массовой информации**

1. Следует включить в Избирательный кодекс положения о равном доступе кандидатов или политических партий ко всем связанным с избирательной кампанией трансляциям, включая новостные и иные информационные программы.
2. Состав Наблюдательного совета по информационным спорам при ЦИК должен быть пересмотрен в целях повышения его объективности.
3. Ограничения и санкции, предусмотренные Избирательным кодексом, должны максимально использоваться для регулирования использования государственных средств информации официальными лицами в агитационных целях.
4. Следует прекратить давление, например, незаконные налоговые проверки и обыски в отношении оппозиции и средств массовой информации и расследовать их в полном соответствии с законом.
5. Неравные экономические условия в области цен и условий деятельности сети распространения независимых средств массовой информации ограничивают возможности проведения избирательной кампании и угрожают основным свободам выражения и получения и распространения информации.

#### **Е. Список избирателей**

1. Следует изменить Избирательный кодекс, чтобы обеспечить составление обновляемого централизованного списка избирателей.
2. Положения Избирательного кодекса и постановления ЦИК должны обеспечивать более высокую прозрачность и беспрепятственный доступ внутренним и международным наблюдателям к спискам избирателей в период до выборов и в день выборов.

## **Ж. Процедуры голосования**

1. Следует изменить положения о досрочном голосовании в Избирательном кодексе: (1) ограничить возможность досрочного голосования до случаев голосования по предварительной заявке на основании уважительных причин, вызванных невозможностью прибыть на избирательный участок в день выборов; (2) ограничить количество дней проведения досрочного голосования; (3) обеспечить, чтобы полную прозрачность и подотчетность процесса досрочного голосования, т.е. в конце каждого дня досрочного голосования, если оно проводится на протяжении нескольких дней, должны составляться протоколы. Как досрочное голосование, так и голосование по месту нахождения избирателя должно строго регулироваться, а результаты должны отражаться полностью и отдельно в итоговых протоколах каждого избирательного участка.
2. Посредством детальных положений Избирательного кодекса необходимо недвусмысленно ограничить доступ неуполномоченных лиц, особенно милиции и сотрудников администрации, в местные избирательные комиссии и комиссии более высокого уровня в течение всего периода голосования и подсчета голосов.
3. Участковые избирательные комиссии должны организовывать свою работу таким образом, чтобы бюллетени подписывались непосредственно перед их выдачей избирателям. Следует категорически запретить предварительное подписание бюллетеней.
4. Следует устранить понятие «голосование против всех кандидатов».

## **З. Наблюдатели**

1. Следует изменить Избирательный кодекс и ввести положения: (1) о защите прав наблюдателей в случае отказа им в их правах в процессе наблюдения; (2) о разрешении международным и внутренним наблюдателям наблюдать за процессом голосования и подсчета с достаточно близкого расстояния, позволяющего замечать нарушения; (3) о требовании удовлетворять просьбы международных и внутренних наблюдателей о предоставлении заверенной копии официальных результатов на всех уровнях; (4) о разрешении международным и внутренним наблюдателям сопровождать протоколы при их передаче избирательными комиссиями на всех уровнях; (5) об отмене запрета на поддержание наблюдателями контактов со средствами массовой информации или проведение пресс-конференций, когда они посчитают это необходимым.
2. Следует изменить положения Избирательного кодекса и постановления ЦИК таким образом, чтобы УИК, ТИК и ЦИК гарантировали обеспечение прав наблюдателей.

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Приложение 1 – Диаграммы освещения в СМИ**

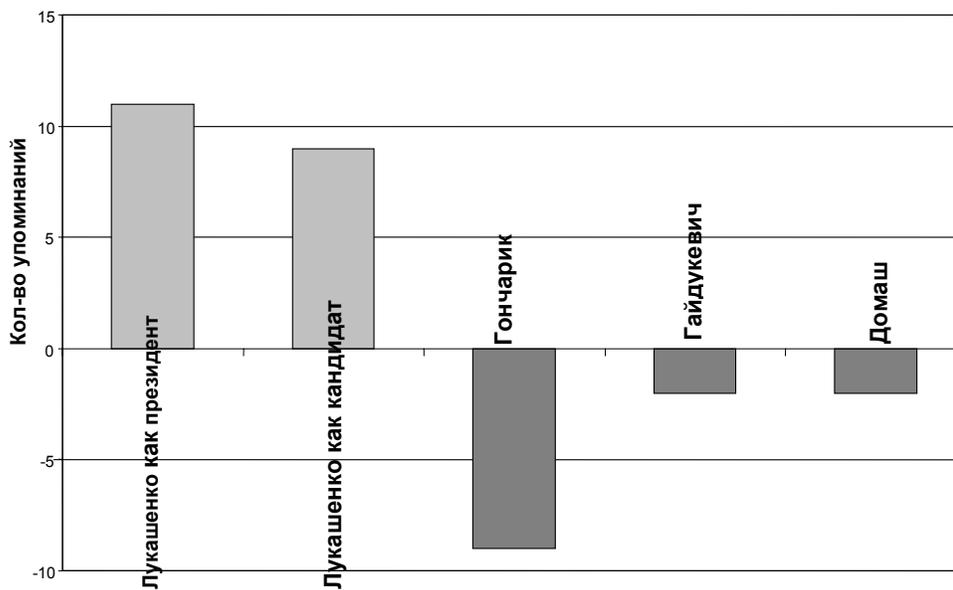
**График 1 – Белорусское государственное телевидение  
 Время в аналитических программах, отведенное кандидатам и президенту**



**График 2: Белорусское государственное телевидение**

**Положительные и отрицательные упоминания о кандидатах и президенте в аналитических программах**

**Положительные и отрицательные упоминания**



**нейтральные упоминания**

| Лукашенко как президент | Лукашенко как кандидат | Гончарик | Гайдукевич | Домаш |
|-------------------------|------------------------|----------|------------|-------|
| 3                       | 5                      | 4        | 3          | 2     |

**Приложение 2 – Анализ материалов, опубликованных в средствах массовой информации**

**Объем, посвященный кандидату / положительные и отрицательные упоминания**

**Период с 14 августа по 8 сентября 2001 года**

| ОБЪЕМ                                  |       |         | УПОМИНАНИЯ |        |               |               |             |     |
|--|-------|---------|------------|--------|---------------|---------------|-------------|-----|
| Кандидат                               | Объем | Объем % | Кандидат   | Кол-во | Положительные | Отрицательные | Нейтральные |     |
| <b>НЕЗАВИСИМЫЕ ГАЗЕТЫ</b>              |       |         |            |        |               |               |             |     |
| <b>Белорусская деловая газета</b>      |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 8538  | 44%     | Лукашенко  | 70     | 1%            | 70%           | 29%         | 64% |
| Гончарик                               | 6972  | 36%     | Гончарик   |        | 36%           | 25%           | 11%         |     |
| Гайдукевич                             | 1904  | 10%     | Гайдукевич | 5      | 20%           | 20%           | 60%         |     |
| <b>Народная воля</b>                   |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 15180 | 60%     | Лукашенко  | 70     | 4%            | 83%           | 13%         | 64% |
| Гончарик                               | 7296  | 29%     | Гончарик   |        | 45%           | 33%           | 2%          |     |
| Гайдукевич                             | 787   | 3%      | Гайдукевич | 10     | 20%           | 10%           | 70%         |     |
| <b>Наша свобода</b>                    |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 7982  | 62%     | Лукашенко  | 59     | 8%            | 76%           | 15%         | 78% |
| Гончарик                               | 3801  | 29%     | Гончарик   |        | 45%           | 22%           | 0%          |     |
| Гайдукевич                             | 92    | 1%      | Гайдукевич | 3      | 0%            | 0%            | 100%        |     |
| <b>Комсомольская правда в Беларуси</b> |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 3095  | 39%     | Лукашенко  | 40     | 0%            | 40%           | 60%         | 82% |
| Гончарик                               | 3020  | 38%     | Гончарик   |        | 34%           | 15%           | 3%          |     |
| Гайдукевич                             | 1410  | 18%     | Гайдукевич | 24     | 8%            | 4%            | 88%         |     |
| <b>ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАЗЕТЫ</b>          |       |         |            |        |               |               |             |     |
| <b>Советская Белоруссия</b>            |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 26122 | 86%     | Лукашенко  | 99     | 64%           | 2%            | 34%         | 35% |
| Гончарик                               | 3042  | 10%     | Гончарик   |        | 17%           | 0%            | 65%         |     |
| Гайдукевич                             | 906   | 3%      | Гайдукевич | 9      | 0%            | 33%           | 67%         |     |
| <b>Республика</b>                      |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 17269 | 83%     | Лукашенко  | 91     | 69%           | 0%            | 31%         | 32% |
| Гончарик                               | 2519  | 12%     | Гончарик   |        | 19%           | 0%            | 68%         |     |
| Гайдукевич                             | 918   | 4%      | Гайдукевич | 10     | 0%            | 40%           | 60%         |     |
| <b>Народная газета</b>                 |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 25458 | 85%     | Лукашенко  | 132    | 77%           | 3%            | 20%         | 31% |
| Гончарик                               | 2722  | 9%      | Гончарик   |        | 16%           | 0%            | 69%         |     |
| Гайдукевич                             | 1457  | 5%      | Гайдукевич | 9      | 11%           | 33%           | 56%         |     |
| <b>Звезда</b>                          |       |         |            |        |               |               |             |     |
| Лукашенко                              | 11342 | 70%     | Лукашенко  | 71     | 49%           | 3%            | 48%         | 60% |
| Гончарик                               | 2986  | 18%     | Гончарик   |        | 25%           | 4%            | 36%         |     |
| Гайдукевич                             | 1462  | 9%      | Гайдукевич | 11     | 0%            | 27%           | 73%         |     |