

БДИПЧ ОБСЕ

Венецианская комиссия Совета Европы

Совет Европы

Венеция, 4 июня 2010 г.

CDL-AD(2010)012

Заключение № 521 / 2009

Оригинал на англ. языке

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

И

БЮРО ОБСЕ ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
(БДИПЧ ОБСЕ)

СОВМЕСТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О ПОПРАВКАХ
В ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
в редакции от 17 декабря 2009 г.

принятое Советом по демократическим выборам
на своей 33^{ей} сессии
(Венеция, 3 июня 2010 г.)

и Венецианской комиссией
на своей 83^{ей} пленарной сессии
(Венеция, 4 июня 2010 г.)

на основании замечаний, сделанных

Оливером КАСКОМ (член Венецианской комиссии, Эстония)
Джозефом МИДЛТОНОМ (эксперт БДИПЧ ОБСЕ, Соединенное Королевство)
Николаем ВУЛЧАНОВЫМ (эксперт Венецианской комиссии, Болгария)

СОДЕРЖАНИЕ

A. Введение.....	3
B. Предыстория поправок.....	4
C. Резюме.....	5
D. Состав Центральной комиссии по выборам (ЦИК).....	8
E. Ответы на рекомендации, данные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией, нашедшие отражение в поправках.....	9

А. Введение

1. Настоящий отчет был подготовлен в ответ на обращение в Венецианскую комиссию Комитета по политическим делам Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 18 марта 2010 года. В нем содержится оценка данных поправок, предоставленных БДИПЧ ОБСЕ для ознакомления представителями Министерства иностранных дел Республики Беларусь в январе 2010 года на русском языке. Эксперты БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии произвели свою оценку на основании неофициального перевода на английский язык русскоязычного оригинала.

2. Настоящее заключение основано на:

- Кодексе Республики Беларусь в редакции от 6 октября 2006 года (CDL-EL(2009)001);
- Законе «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов и о признании утратившим силу Закона Республики Беларусь «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов¹» от 17 декабря 2009 года (CDL-EL(2010)018);
- Конституции Республики Беларусь;
- Совместном заключении Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ об избирательном законодательстве Республики Беларусь, принятом Советом по демократическим выборам на своей 18 сессии (Венеция, 12 октября 2006 года) и Венецианской комиссией на своей 68^{ой} пленарной сессии (Венеция, 13-14 октября 2006 года) (CDL-AD(2006)028);
- Итоговом отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Беларуси 28 сентября 2008 года (Варшава, 28 ноября 2008 года);
- Итоговом отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за президентскими выборами в Беларуси 19 марта 2006 года (Варшава, 7 июня 2006 года);
- Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленном Венецианской комиссией (CDL-AD(2002)023rev);
- Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 год);
- Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (29 июня 1990 года);
- Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) (принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 года и замечаниях общего порядка, сделанных к нему Комитетом по правам человека Организации Объединенных Наций

3. Настоящее заключение было принято Советом по демократическим выборам на своей 33^{ей} сессии (Венеция, 3 июня 2010 г.) и Венецианской комиссией на своей 83^{ей} пленарной сессии (Венеция, 4 июня 2010 г.).

¹ Данный закон утратил силу в результате поправок, внесенных в Избирательный кодекс Республики Беларусь в январе 2010 года.

В. Предыстория поправок

4. 4 января 2010 года в Избирательный кодекс Республики Беларусь («Кодекс») были внесены существенные поправки². Данные поправки в целом сориентированы на вопросы, обсуждавшиеся между Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) и белорусскими властями в рамках рассмотрения рекомендаций, содержащихся в Итоговом отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Республике Беларусь 2008 года. Таким обсуждения велись между представителями БДИПЧ ОБСЕ и представителями Национального центра законодательства и правовых исследований Беларуси в феврале 2009 и апреле 2010 года соответственно, то есть и до и после принятия поправок в январе 2010 года.

5. В центре обсуждений находилось семь пунктов, основывавшихся на рекомендациях Итогового отчета, которым придавалась особая важность: 1) свобода агитационной деятельности и средства на ее ведение 2) Состав и порядок назначения избирательных комиссий 3) Порядок регистрации кандидатов 4) обеспечение невмешательства в процедуру досрочного голосования на протяжении его пятидневного срока 4) более действенная система рассмотрения заявлений и жалоб 5) порядок подсчета голосов и степень возможности ведения за ним наблюдения 7) Преобразование Национальной телевизионной и радиовещательной компании в независимый общественный вещательный орган (данный пункт затрагивался в ходе обсуждений незначительно, поскольку присутствовало согласие относительно того, что данный вопрос не имеет прямого отношения к избирательному законодательству). Другие рекомендации, содержащиеся в предыдущих итоговых отчетах или же совместных заключениях, не обсуждались, кроме как в той степени, в которой они совпадали или же относились к семи вышеперечисленным пунктам. Проект поправок, подготовленный Национальным центром законодательства и правовых исследований после состоявшихся в феврале 2009 года обсуждений, до его утверждения БДИПЧ ОБСЕ для комментариев предоставлен не был.

6. Последние президентские выборы в Беларуси состоялись 19 марта 2006 года, а последние выборы в Палату представителей Национального собрания (Парламент) состоялись 28 сентября 2008 года. Следующие президентские выборы должны пройти в 2011 году, а следующие выборы в парламент – в 2012 году.

7. Международные наблюдатели выражали серьезную озабоченность в отношении проходивших в недавнее время в Беларуси выборов. В Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ о парламентских выборах 2008 года³ (отчет 2008 года) был обозначен ряд проблемных пунктов, касающихся как избирательного законодательства, так и его применения. Многие из них были созвучны с проблемными пунктами, обозначенными в Совместном заключении⁴ Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ 2006 года (совместное заключение

² CDL_EL(2006) Избирательный кодекс Беларуси в новой редакции (выдержки), см. [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL\(2006\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)028-e.asp).

³ Беларусь, парламентские выборы 28 сентября 2008 года. Итоговый отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, см. www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393_en.pdf.

⁴ CDL-AD(2006)028 Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ об избирательном законодательстве Республики Беларусь, принятом Советом по демократическим выборам на своей 18 сессии (Венеция, 12 октября 2006 года) и Венецианской комиссией на своей 68^{ой} пленарной сессии (Венеция, 13-14 октября 2006 года), см. [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)028-e.asp).

2006 года) и Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ о президентских выборах 2006 года⁵ (отчет 2006 года).

8. В Совместном заключении 2006 года были перечислены определенные недостатки избирательного законодательства Беларуси, обозначившие ключевые области, где необходимы улучшения, в том числе следующие:

- i. состав избирательных комиссий должен быть сбалансирован, защищен от сильного влияния исполнительной власти, а их деятельность осуществляться прозрачно;
- ii. необходимо устранить препятствия на пути к баллотированию кандидатом и обеспечить соблюдение прав кандидатов;
- iii. необходимо обеспечить надлежащую регламентацию и прозрачность досрочного голосования и голосования с использованием переносных ящиков для голосования;
- iv. ограниченная роль международных и местных наблюдателей дает основания для серьезной обеспокоенности относительно прозрачности деятельности избирательных комиссий;
- v. требуются четкие положения о порядке рассмотрения жалоб в отношении решений, принятых избирательными комиссиями.

9. В октябре 2006 года в Избирательный кодекс были внесены незначительные поправки. Однако они стали шагом назад и не устранили вышеуказанных причин для обеспокоенности.⁶

10. В настоящем Совместном заключении делаются ссылки на ключевые рекомендации, предложенные в отчетах 2006 и 2008 года, а также в совместном заключении 2006 года. Все содержащиеся в данных отчетах и в совместном заключении рекомендации, не упоминающиеся в настоящем заключении, остаются актуальными. В настоящем заключении не рассматриваются все проблемы, упомянутые в данных предыдущих документах.

11. Кроме того, следовало бы рассмотреть соответствие института отзыва европейским стандартам ввиду недавнего исследования Венецианской комиссии на тему императивного мандата и аналогичной практики.⁷

С. Резюме

12. Принятые поправки стали неоднозначным ответом на предметы обеспокоенности БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии. Данные поправки ознаменовали собой шаг вперед на пути к устранению ряда недостатков в избирательном законодательстве

⁵ Республика Беларусь, президентские выборы 19 марта 2006 года, Итоговый отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, см. www.osce.org/documents/odhr/2006/06/19393_en.pdf.

⁶ В отчете 2008 года, стр. 26, отмечалось, что «Поправками от 2006 года в закон были введены незначительные изменения технического характера. В других же случаях закон претерпевал изменения в сторону ухудшения. [...] Кроме того, по всей видимости, отдельная практика и определенные толкования закона, ранее подвергавшиеся критике, нашли благодаря данным поправкам закрепление в кодексе».

⁷ CDL-AD (2009)027 Отчет об императивном мандате и аналогичной практике, утвержденный Советом по демократическим выборам на своей 28^й сессии (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на своей 79^й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009), см. [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp).

Беларуси, при этом они навряд ли разрешат основополагающую проблему, заключающуюся в том, что правовые рамки для проведения выборов в Беларуси по-прежнему не позволяют создать основу для подлинно демократических выборов.

13. Прежде всего, необходимо сделать следующие ключевые замечания:

- i. Поправками создаются значительные улучшения, что заслуживает одобрения.
- ii. Никакое законодательство не может гарантировать проведения выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и Совета Европы и другими международными стандартами, каким бы добротным оно ни было. Качество будущих выборов в Беларуси будет зависеть не только от качества законодательства, но и от его добропорядочного исполнения.⁸
- iii. Существует риск того, что любое положительное воздействие Поправок может быть подорвано ныне действующим порядком подсчета голосов и подведением итогов, изменений несмотря на соответствующие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии не претерпевшем.
- iv. В этой связи актуальным остается ряд важных рекомендаций, предложенных в отчете 2006 года, совместном заключении 2006 года и отчете 2008 года.
- v. Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ призывают белорусские власти продолжить реформы избирательной системы не позднее следующих выборов на общенациональном уровне.

14. Некоторые из поправок знаменуют собой значительные улучшения, в том числе:

- (i) Политические партии больше не обязаны иметь зарегистрированную партийную структуру в каждом избирательном округе, в котором они желают выдвинуть кандидата в депутаты.
- (ii) Кандидатам и партиям больше не требуется разрешение на организацию и проведение агитационных митингов и других мероприятий в общественных местах. Местные власти обязаны по соответствующей просьбе предоставить необходимое место при условии соблюдения установленных уведомительных требований.
- (iii) Решения, касающиеся назначения членов избирательных комиссий, кроме Центральной Комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению референдумов могут быть оспорены в суде на соответствующем уровне.
- (iv) В настоящее время Кодексом прямо предусматривается проведение дебатов между кандидатами в рамках эфирного времени на телевидении и радио, предоставляемого государственной вещательной организацией.
- (v) Протокол о результатах голосования должен составляться в конце каждого из 5 дней досрочного голосования.

⁸ Совместное заключение 2008 года, пункт 87, гласит, что «[...] Добропорядочное исполнение избирательного законодательства и воля к проведению подлинно демократического основанного на конкуренции голосования сохраняют принципиальную важность для соответствия выборов стандартам, проверенным историей проведения выборов в Европе, в том числе обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ[...].»

(vi) В настоящее время прямо предусмотрена возможность обжалования решений ЦИК в Верховный суд.

15. Некоторые другие поправки, в некоторой степени знаменующие изменения к лучшему, предстоит доработать, дабы обеспечить их надлежащее исполнение:

(i) По меньшей мере, треть членов избирательных комиссий ниже уровня ЦИК должна назначаться из числа членов политических партий и других общественных объединений, при этом государственным служащими может быть не более трети остальных членов комиссий. Вместе с тем, можно было бы утвердить формулу, реализующую право политических партий на участие в составе таких комиссий на равных основаниях. Такая формула, к примеру, могла бы основываться на пропорциональности или проведении жеребьевки.

(ii) Заявку на выдвижение кандидатов можно отклонить исключительно при наличии ошибок в его декларации о доходах и собственности, имеющих существенный характер. Вместе с тем в отсутствие четких правил, при каких обстоятельствах ошибки надлежит считать «существенными», решения на сей счет будут по-прежнему приниматься в произвольном порядке.

(iii) В настоящее время кандидаты могут учреждать свои собственные предвыборные фонды. Вместе с тем, лимиты на пожертвования в предвыборные фонды слишком низки. Вследствие этого, для обеспечения права быть избранным необходимо четко регламентировать полномочия по отмене решения о регистрации кандидата на основании чрезмерного расходования средств и определить оперативную и действенную процедуру обжалования.

(iv) Теперь кодекс предусматривает категории заявлений и жалоб, которые должны быть рассмотрены ЦИК коллегиально. К ним относятся все заявления и жалобы, связанные с решениями нижестоящих комиссий. Вместе с тем, остаются и другие категории жалоб, в отношении которых коллегиальное принятие решений не требуется.

16. В поправках не был учтен ряд ключевых рекомендаций и не разрешены лежащие в их основе вызывающие беспокойство вопросы, в том числе:

- (i) Право голоса не было предоставлено лицам, содержащимся в местах предварительного заключения и осужденных за совершение преступлений меньшей степени тяжести⁹;
- (ii) Роль исполнительной ветви власти и, в частности, Президента Беларуси в назначении ЦИК продолжает оставаться чрезмерной¹⁰.

⁹ Совместное заключение 2006 года, пункт 15 гласит, что статья 4.1 Кодекса «[...] лишает лиц, содержащихся в местах предварительного заключения права голоса, что противоречит принципу презумпции невиновности [...]»; пункт 16 гласит, что «[...] В праве голоса может быть отказано лишь, когда лицо было осуждено за совершение преступления такой степени тяжести, что лишение избирательных прав действительно соразмерно совершенному преступлению [...]». Кроме того, Европейский суд по правам человека постановил, что общий запрет права голоса в отношении заключенных «независимо от срока их заключения и, независимо от характера или тяжести их преступления и индивидуальные обстоятельства» представляет собой нарушение статьи 3 Протокола №1 Европейской конвенции о правах человека. (*дело Хёрст против Соединенного Королевства* (№2), Заявление № 74025/01, 6 октября 2005 г.)

¹⁰ Там же. Пункт 11 гласит, что «[...] В Избирательном кодексе не находит отражения политический плюрализм, требуемый согласно обязательствам в рамках ОБСЕ, поскольку он предоставляет

- (iii) По-прежнему отсутствуют правила, регламентирующие порядок назначения членов избирательных комиссий соответствующими органами на местах ниже уровня ЦИК.
- (iv) Не было внесено никаких поправок, обеспечивавших бы подсчет бюллетеней членами участковых комиссий прозрачным и позволяющим надлежащим образом вести за ним наблюдение способом.
- (v) Не было принято существенных поправок, которые бы предоставляли прямые и действенные возможности наблюдателям за выборами следить за ходом голосования, подсчетом голосов и подведением итогов.
- (vi) Отсутствует действенное положение, согласно которому наблюдателям и представителям средств массовой информации обеспечивалась бы возможность получения заверенных копий протоколов, других имеющих важность документов, а также всех протоколов о результатах.
- (vii) Не было принято поправок, обязывающих ЦИК и нижестоящие комиссии подробно публиковать предварительные и окончательные результаты голосования с разбивкой по участкам для голосования без неоправданной задержки¹¹.

D. Состав Центральной избирательной комиссии (ЦИК)

17. Выборы в Беларуси организуются и проводятся системой избирательных комиссий, состоящей из ЦИК и нижестоящих комиссий на нескольких уровнях, нижним из которых являются участковые избирательные комиссии. Система нижестоящих комиссий варьируется в зависимости от типа выборов. До недавнего времени порядок назначения в состав ЦИК определялся отдельным законом (законом «О центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов»), тогда как состав комиссий другого уровня регламентировался Кодексом. В результате принятого 4 января 2010 года закона закон о ЦИК утратил силу и в кодекс были внесены новые положения, касающиеся состава и полномочий ЦИК, и таким образом все данные вопросы в настоящее время регулируются Кодексом. Данное изменение заслуживает одобрения.

18. Основные правила, касательно того, кто назначает членов избирательных комиссий, после принятых поправок остались без изменений. Из 12 членов ЦИК 6 назначаются Президентом, а остальные 6 – верхней палатой парламента (Советом Республики). Нижестоящие комиссии по-прежнему назначаются соответствующими областными, городскими и местными органами власти. В этой связи, вызывающие беспокойство вопросы и предложенные в совместном заключении 2006 года рекомендации сохраняют актуальность¹².

существенный, неограниченный и монопольный контроль над всеми избирательными процедурами исполнительной ветви власти [...]».

¹¹ Как в отчете 2006, так и 2008 года.

¹² CDL-AD(2006)028.

19. Существует ряд признанных на международном уровне принципов применительно к составу ЦИК¹³. В условиях политической среды, где отмечается нехватка общественного доверия к избирательному процессу, считается, что включение в состав ЦИК полноправных представителей, выдвинутых основными политическими силами, послужит улучшению прозрачности и может укрепить доверие общественности¹⁴.

20. Согласно существующим международным стандартам¹⁵, ЦИК обязана исполнять свои обязанности профессиональным и политически беспристрастным образом без зависимости от других ветвей государственной власти. В этой связи безоговорочные полномочия исполнительной ветви власти – и, в частности, Президента – в отношении назначения высших должностных лиц, отвечающих за проведение выборов, без каких-либо консультаций с политическими силами видятся чрезмерными.

21. На уровне ЦИК политические партии могут назначать представителей, однако права голоса они не имеют. На проходивших ранее выборах Президентом издавались декреты, предусматривавшие назначение в состав ЦИК таких членов с правом совещательного голоса. Теперь это нашло официальное закрепление в Кодексе (в виде новой статьи 33¹). Вместе с тем, этого недостаточно для разрешения вызывающих беспокойство вопросов, обозначенных в отчете 2008 года, где отмечалось, что хотя представители оппозиции принимали активное участие в обсуждениях на всех заседаниях ЦИК, никакого заметного влияния в ходе принятия решений они не имели. Более того, хотя Кодексом по-прежнему постулируется, что избирательные комиссии независимы от государственных органов (ст. 11, 3 абзац), перспективы того, что комиссии смогут обладать полноценной независимостью, сдерживаются тем, в какой степени Президент осуществляет контроль в отношении членства в ЦИК.

22. Учитывая, что решения Центризбиркома принимаются большинством голосов общего состава (ст.32¹, 5 абзац) и что Президент назначает половину членов, достаточно всего одного пропрезидентского выдвиженца от Совета Республики, чтобы Президент получил фактический контроль за принятием решений в ЦИК. Также обращает на себя внимание, что при явном ожидании того, что представители политических партий будут играть значительную роль в нижестоящих избирательных комиссиях, обладая полным правом голоса (ст.34 абзацы 1 и 2), применительно к ЦИК такой принцип отсутствует. Таким образом, отсутствие подлинного политического плюрализма при назначении и деятельности ЦИК продолжает вызывать серьезную обеспокоенность.

Е. Ответы на рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, учитывавшиеся в поправках

***Рекомендация:**¹⁶ В целях достижения всеобъемлющей и разносторонней сбалансированности интересов и обеспечения функциональной обособленности от*

¹³ См. Параграф II.3.1 «Организация выборов независимым органом» «Свода рекомендуемых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

¹⁴ Пункт 12 Совместного заключения 2006 года гласит, что: «[...] избиратели должны полностью доверять проводящим выборы органам [...]». В данном контексте под представителями партий подразумеваются не политики, ими скорее должны быть специалисты – юристы, математики, социологи, эксперты по логистике и т.д. – которые пользуются доверием соответствующих политических партий в своем профессиональном качестве, невзирая на их возможные политические взгляды.

¹⁵ Там же. См. также Параграф 20 Замечания общего порядка №25 Комитета по правам человека ООН к Международному пакту о гражданских и политических правах ООН www.jcs.act.gov.au/prd/rights/documents/report/appendix5.pdf.

¹⁶ Отчет 2008 года, стр.24; см. также совместное заключение 2006 г., пункты 30-41.

государственных органов назначение состава избирательных комиссий могло бы производиться из числа кандидатур, выдвинутых политическими партиями. Должна быть недопустима параллельная занятость в органах государственного управления.

23. Критерии при выборе членов в состав избирательных комиссий должны быть четкими и оглашенными заранее. Правила, регулирующие порядок назначения членов избирательных комиссий ниже уровня Центризбиркома соответствующими местными органами власти, до сих пор отсутствуют. Хотя правила выдвижения членов в состав комиссий политическими партиями и другими субъектами были несколько упрощены, открытым остается вопрос, будут ли такие выдвиженцы назначены. Это представляет собой существенный пробел в законодательстве, особенно с учетом недостаточного представительства оппозиционных политических партий в составе избирательных комиссий в ходе последних парламентских выборов. Это упущение также полностью подрывает новое правило, разрешающее обращаться в суд с жалобой на решения, касающиеся назначения членов избирательных комиссий за исключением Центризбиркома. Если правовые критерии назначения членов в состав комиссий отсутствуют и отсутствуют какие бы то ни было препятствия для того, чтобы власти отказывались назначать представителей оппозиционных партий, практический потенциал для судебного обжалования сужается.

24. Поправками предусмотрен ряд изменений, целью которых может быть учет данных рекомендаций. Во-первых, органы, образующие избирательные комиссии, как правило, не менее одной трети ее состава формируют из представителей политических партий и других общественных объединений (статья 34, часть 2). Это усовершенствование заслуживает одобрения, но носит ограниченный характер, и неясно как оно будет работать на практике. Ничто не препятствует органам, образующим избирательные комиссии игнорировать выдвиженцев одной политической партии при условии, что выдвиженцы от других политических партий и нескольких общественных объединений составляют не менее трети общего количества членов. Более того, поскольку в большинстве нижестоящих комиссий насчитывается около 10 человек, это оставляет всего 3-4 места для представителей партий и представителей других общественных объединений. В данных обстоятельствах, некоторые партии, даже имеющие широкую поддержку, легко могут столкнуться с тем, что их попытки добиться представительства в избирательных комиссиях будут блокироваться. Это вызывает особую обеспокоенность, учитывая предыдущий опыт. Согласно отчету 2008 года из 136 выдвиженцев, номинированных оппозиционными партиями в состав окружных избирательных комиссий, было утверждено лишь 28 процентов. В участковых комиссиях данный показатель был значительно хуже, где было утверждено всего 3 процента из 1515 выдвиженцев от оппозиционных партий. Новым правилом «одной трети» не создается механизм, обеспечивавший бы, что на будущих выборах это изменится, в чем укрепляет обеспокоенность тот факт, что ни один из 57 кандидатов от оппозиции в 2008 году избран не был. Вследствие этого, данной поправкой не создается механизм, обеспечивавший бы, чтобы оппозиционные партии играли действенную роль в составе избирательных комиссий.

25. Нет очевидных или обязательно правильных критериев для выбора членов избирательных комиссий. В этом Парламент Беларуси должен определиться самостоятельно. Предъявление требований к образованию или юридическому опыту является чертой ряда избирательных систем, однако может оказаться непрактичным, как правило, для комиссий всех уровней. Другим вариантом было бы предоставление членства на основе пропорциональности между политическими партиями и организациями гражданского общества. В противном случае члены могли бы назначаться

путем жеребьевки. Это подкупает своей прозрачностью и создает равные возможности избрания независимо от источника выдвижения. Выбор путем жеребьевки, естественно, означает, что члены не выбираются сообразно их способностям, квалификации или опыту. Если членов будут выбирать по таким критериям как образование или юридический опыт, данные критерии должны быть четко прописаны в законодательстве, с тем чтобы принимаемые таким образом решения могли быть объективно оправданы, а при необходимости, и оспорены.

26. Вторым изменением устанавливается ограничение на количество государственных служащих, которые могут входить в состав избирательной комиссии на уровне ниже ЦИК. Данное ограничение установлено в виде одной трети (ст.34, часть 4). Более того, некоторым категориям государственных служащих, включая руководителей местных исполнительных и распорядительных органов, вообще запрещено работать в составе избирательных комиссий (ст.34 часть 3). В отчете 2008 года выражалась серьезная обеспокоенность в связи с влиянием государственных органов на избирательные комиссии, и было рекомендовано, чтобы не допускалась одновременная занятость в избирательных комиссиях и государственной администрации. Очевидно, что данная поправка настолько далеко не заходит, однако предел в виде одной трети, в принципе, положителен. Вместе с тем, открытым остается вопрос, насколько большое влияние будут на практике иметь любые государственные служащие, назначаемые в избирательные комиссии, и насколько подлинно независимыми будут оставаться остальные члены.

Ни одно из вышеуказанных изменений не решает вызывающего обеспокоенность вопроса об отсутствии четких, прозрачных и обнародованных правил, регулирующих механизм, согласно которому областные и местные органы власти назначают членов избирательных комиссий различных уровней. Порядок выдвижения в Кодексе прописан достаточно четко. Тем не менее, учитывая ограниченное количество мест, предоставляемых в составе избирательных комиссий, сам факт выдвижения, к примеру, политической партией или группой граждан, поддерживающих определенного кандидата, не гарантирует его назначения. Отсутствие каких-либо правил рассмотрения выдвинутых кандидатур остается существенным упущением в Кодексе.

*Рекомендация:*¹⁷ Следует рассмотреть возможность предоставления всем политическим партиям разрешения выдвигать кандидатов во всех избирательных округах, невзирая на их регистрационный статус на региональном уровне при условии соответствия таких кандидатур и партий остальным требованиям закона.

28. Организация может быть официально зарегистрирована в качестве политической партии только при наличии подразделений («организационных структур») на большей части Беларуси (т.е. в городе Минске и в большинстве областей Беларуси: см. ст.10, абзац 3 закона «О политических партиях»). Несмотря на данное требование о широком региональном представительстве, в ходе парламентских выборов 2008 года политическим партиям разрешалось выдвигать кандидатов в депутаты с тем условием, чтобы в соответствующем избирательном округе была создана ее организационная структура (статья 62, часть 1 Кодекса). Более того, такая организационная структура должна была существовать в избирательном округе не менее шести месяцев до назначения выборов. Это означало, что даже если у какой-либо партии существовала организационная структура в отдельной области Беларуси, ей бы не разрешалось выдвинуть кандидата по избирательному округу на территории данной области, если ей не было создано организационной структуры на территории данного конкретного избирательного округа.

¹⁷ Отчет 2008 года, стр.24; см. также совместное заключение 2006 г., пункт 28.

В отчете 2008 года было сделано заключение, что это представляет собой чрезмерное регулирование внутренних дел политических партий и создает неоправданные препятствия на пути к баллотированию в качестве кандидата. На президентских выборах данный вопрос не возникает, поскольку на удивление, политические партии права выдвигать кандидатов на таких выборах не имеют вообще.

29. Вызывавший обеспокоенность вопрос, поднимавшийся БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией применительно к парламентским выборам, был полностью разрешен в результате поправок. В настоящее время политическая партия может выдвигать кандидатов в любом избирательном округе независимо от того, создана ли в соответствующем избирательном округе организационная структура партии (новая редакция статьи 62, часть 1).

Рекомендация:¹⁸ *В Избирательный кодекс следует внести поправки с тем, чтобы устранить неоправданные препятствия на пути к регистрации кандидатом и позволить внесение исправлений в подаваемые на регистрацию документы.*

Отказ в регистрации кандидатов ввиду неточностей в подаваемых на регистрацию документах

30. До принятия поправок Кодексом было предусмотрено, что если биографические данные или информация или содержание деклараций кандидатов о доходах и имуществе «не соответствуют действительности», это являлось основанием для того, чтобы сразу отклонить заявку на регистрацию кандидатом. В отчете 2008 года выражалась обеспокоенность, что заявки могут отклоняться по могущим в действительности быть тривиальным основаниям, когда в предоставляемых данных содержатся лишь небольшие неточности.

31. Данный вызывавший обеспокоенность вопрос нашел отражение в новой редакции статьи 68, части 7 Кодекса. Ей предусмотрено, что кандидатам будет отказано в регистрации, только если неточности являются существенными (имеют существенный характер). Что именно представляет собой существенную неточность, будет конкретизировано в документе, подготовленном ЦИК. Безусловно, был сделан шаг вперед. Вместе с тем, делегирование задачи по определению того, что именно представляет собой существенная неточность, данной поправкой не разрешается вопрос, который изначально должен был найти в ней отражение. Таким образом, должная оценка ответа на него станет возможной только после издания Центризбиркомом руководства, предусмотренного в данной поправке.

Возможности исправлять ошибки в подаваемых на регистрацию документах

32. В отчете 2008 года было предложено, чтобы кандидатам разрешалось исправлять неточности в своих декларациях о доходах и имуществе. Прямого ответа на данную рекомендацию не последовало. Единственным изменением в данной области стала возможность внесения исправлений в документы, подаваемые для регистрации инициативных групп уже после их подачи (статья 61 вторая часть последнего предложения). Вместе с тем, исправления могут делаться только до рассмотрения документов окружной или территориальной комиссией, что означает, что заявки по-прежнему могут сразу подлежать отклонению на основании относительно незначительных неточностей без предоставления возможности ее устранить ошибку.

¹⁸ Отчет 2008 года, стр.23; см. также совместное заключение 2006 г., пункт 29.

33. Необходимость возможности исправлять незначительные неточности в декларациях о доходах и собственности кандидатов, очевидно, уменьшается в том случае, если выдвигаемые кандидатуры будут отклоняться только ввиду неточностей, имеющих существенный характер. Вместе с тем, насколько это будет регламентироваться на практике еще только предстоит увидеть до вынесения разъяснения Центризбиркомом.

Рекомендация:¹⁹ Избирательный кодекс должен «[...] создать условия, позволяющие кандидатам проводить агитационную кампанию, не обремененную контролем со стороны государства, получая в свое распоряжение достаточный объем ресурсов, чтобы осуществлять полноценную агитацию. При этом Кодекс должен снять ограничения, налагаемые на право индивидуальных избирателей и политических партий агитировать за или против кандидатов [...]».

34. До принятия последних поправок к Кодексу все средства на ведение агитации выделялись через государственные органы (ст. 48). Государство распределяло денежные средства на равных основаниях. Гражданам и политическим партиям не разрешалось оказывать материальную помощь на подготовку к выборам за исключением пожертвований в общегосударственный фонд. С позиции отчета 2008 года данный контроль устанавливал настолько жесткие ограничения, что они препятствовали эффективному проведению предвыборной агитации.

35. Данный подход претерпел существенные изменения после принятия нового положения статьи 48 Кодекса и добавления новой статьи 48¹. В соответствии с последней статьей, теперь кандидатам разрешается создавать собственные избирательные фонды. Средства данных фондов можно использовать на конкретные цели, такие как оплата эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации, аренда помещений и изготовление печатных агитационных материалов.

Как и во многих других странах, не допускаются пожертвования от иностранных граждан и организаций, анонимных жертвователей, государственных и различных других организаций. Данные положения содержат правило, требующее возврата неизрасходованных средств на пропорциональной основе жертвователям (ст. 48¹, часть 17). Это может оказаться излишне затруднительным.

36. Статей 481, частями 2, 3) разрешаются добровольные пожертвования юридических лиц. Следует пояснить, что сюда не входят государственные и финансируемые из государственного бюджета юридические лица.

37. Кандидаты должны предоставить два финансовых отчета в отношении расходования средств своих избирательных фондов, первый из них за 10-15 дней до выборов и второй в течение 5 дней после выборов (ст. 48¹, часть 14). Эта поправка заслуживает одобрения как улучшающая прозрачность финансирования агитационной деятельности.

38. Установлены строгие ограничения на размер пожертвований в избирательные фонды как физических, так и юридических лиц. Физические лица могут пожертвовать в фонд президентской кампании не более 10 «базовых величин». Одна базовая величина составляет 35 000 белорусских рублей, таким образом, предел устанавливается в размере 350 000 белорусских рублей или приблизительно 90 евро. Лимит на индивидуальные пожертвования в фонд кампании кандидата в депутаты составляет половину данной

¹⁹ Отчет 2008 года, стр.24; см. также совместное заключение 2006 г., пункты 60 и далее.

суммы. Максимальные суммы для юридических лиц не намного выше (в эквиваленте 270 евро и 90 евро для физических и юридических лиц соответственно). Кроме того, хотя максимальная сумма средств, жертвуемых в избирательный фонд, не установлена, сумма, могущая быть израсходованной кандидатом, ограничивается 105 миллионами белорусских рублей (27 200 евро) для кандидатов в Президенты и 35 миллионами белорусских рублей (9 100 евро) для кандидатов в депутаты. Более того, если ЦИК или ОИК посчитает, что данный предел был превышен, она может без предупреждения отменить решение о регистрации кандидата, что приведет к полному исключению кандидата из избирательной гонки (см. новую редакцию ст. 49, часть 6).

39. В широком понимании, учреждение автономных избирательных фондов отдельных от (дополнительных к) государственным фондам представляет собой заслуживающие одобрения улучшения. Предстоит увидеть, являются ли ограничения размеров индивидуальных пожертвований и общих расходов кандидатов из средств избирательного фонда реалистичными и в достаточной ли мере просторные рамки они позволят создать для эффективного проведения агитационных мероприятий. Очевидно, что многое будет зависеть от стоимости предоставляемых помещений и, что принципиально важно, насколько баллотирующимся для переизбрания кандидатам будет позволено получить практическое преимущество от бесплатного позитивного освещения в средствах массовой информации.

40. Новые полномочия избирательных комиссий отменять решение о регистрации кандидатов на основании чрезмерного расходования средств на ведение агитации чревато отдельными и существенными рисками. Это полномочие драконовское по своей природе, и тяжело понять, как избирательная комиссия поймет, что предел расходования средств в ходе предвыборной кампании был превышен кроме как на основании первого финансового отчета кандидата. Положение, допускающее снятие кандидата с регистрации ввиду чрезмерного расходования средств на агитацию лучше всего было бы отменить, но если его и сохранить в Кодексе, то им должно, по меньшей мере, прямо быть оговорено, что единственным основанием для такого вывода являлись бы сведения, содержащиеся в первом финансовом отчете. Также разумеется, что любое решение о снятии кандидата с регистрации обязательно могло бы быть оперативно и действенно обжаловано.

Рекомендация:²⁰ *Бесплатные агитационные выступления кандидатов могли бы транслироваться непосредственно до или сразу после основного выпуска вечерних новостей, позволяя избирателям лучше познакомиться с кандидатами. Следует рассмотреть возможность использования одного из форматов, который может вызвать интерес у более широкой аудитории – к примеру, дебатов или интервью с кандидатами.*

41. Данная рекомендация, очевидно, связана с предыдущей. Дебаты между кандидатами ранее запрещены не были. В настоящее время Кодексом прямо предусмотрено, что часть лимита бесплатного времени, предоставляемого кандидатам, резервируется для проведения дебатов, проводимых с согласия кандидатов (ст.46, часть 9). Будет необходимо четко сформулировать принципы, по которым такое согласие будет достигаться. Рекомендация о том, когда следует транслировать бесплатные агитационные выступления, возможно, не лучшим образом отражена в Кодексе.

42. Положительной оценки заслуживает изменение в статье 46, согласно которому закрепляется право кандидатов опубликовать в государственных и финансируемых из

²⁰ Отчет 2008 года, стр.25; см. также совместное заключение 2006 г., пункт 62.

средств государственного бюджета средствах массовой информации (предполагаются печатные СМИ) на бесплатной основе.

Рекомендация:²¹ *Могли бы быть приняты поправки к закону «О массовых мероприятиях» для приведения его в соответствие международным стандартам свободы собраний, позволив действенную реализацию данного права в ходе избирательной кампании. В частности, граждане должны лишь уведомлять соответствующие органы власти о проведении такого рода мероприятия нежелая в обязательном порядке обращаться за получением предварительного разрешения.*

Законом «О массовых мероприятиях» ранее требовалось получение предварительного разрешения организаторами встреч в рамках агитационной кампании у властей. В отчете 2008 года делался вывод о том, что процедура, предусматривающая получение разрешения допускает злоупотребления со стороны властей и что такое правило вызывало обеспокоенность в свете Копенгагенского документа, который гласит, что «Каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам» (параграф 9.2).

44. Данная рекомендация нашла отражение в поправках как к закону «О массовых мероприятиях», так и Кодексу. В статье 3 данного закона перечислены отдельные исключительные виды общественных мероприятий, не подлежащие общим правилам, установленным Законом, касающимся организации общественных мероприятий. В данный перечень было внесено 2 дополнения:

- (i) «пикетирование» в целях сбора подписей для выдвижения кандидатов в Президенты или депутаты, при условии, что такие мероприятия проводятся в помещении, где это не запрещено местными исполнительными и распорядительными органами
- (ii) Собрания, организуемые кандидатами в Президенты или депутаты в соответствии со ст. 45¹ Кодекса (агитационные собрания).

45. На первое из данных мероприятий налагается ограничение относительно того, где именно оно может проходить, однако принципиальных возражений это вызывать не может, по крайней мере, постольку, поскольку такой запрет в одинаковой мере применяется по отношению ко всем кандидатам.

46. Что касается второго из данных мероприятий (агитационные собрания и встречи), действующие в их отношении правила в настоящее время надлежит искать в Кодексе, нежели в законе «О массовых мероприятиях». Согласно ст.45 Кодекса, местные органы власти были обязаны определять помещения для проведения встреч кандидатов с избирателями. Данное требование было расширено и распространяется теперь и на предвыборные собрания, организуемые избирателями (ст.45, часть 7). Данные помещения должны предоставляться бесплатно по письменному заявлению. В отсутствие каких-либо конкретных положений в Кодексе относительно права пользования данными помещениями и обязанности их расположения в центральной части, только фактическое исполнение покажет, насколько данные априори положительные изменения на практике смогут обеспечить действенную реализацию права на свободу собраний в

²¹ Отчет 2008 года, стр.23; см. также совместное заключение 2006 г., пункт 64.

условиях предвыборной кампании. Кроме того, кандидаты могут арендовать помещения для встречи с избирателями, используя средства своих избирательных фондов (см. выше).

47. Что касается массовых уличных агитационных мероприятий, они должны проводиться в соответствии с новой статьей 45¹ (см. ст. 45, часть 9). Они могут проводиться только в местах, установленных местными органами власти (ст.45¹, часть 1). Кандидату или его (ее) доверенному лицу необходимо направить уведомление (не обращение) не позднее, чем за два дня с указанием некоторых сведений о мероприятии и заявителе. К ним не относится предварительная оценка вероятной численности посещения. Если заявка подается не кандидатом или его (ее) доверенным лицом, такое мероприятие будет считаться организованным не кандидатом и, таким образом, подпадать под стандартное ограничение в соответствии с законом «О массовых мероприятиях» (ст.45, часть 10). Если другой кандидат уже обратился за использованием соответствующего места для проведения агитационного мероприятия, местный орган власти обязан предложить альтернативное место.

48. Массовые агитационные мероприятия могут быть прекращены, только если не были соблюдены требования об уведомлении, изложенные в статье 45¹, а также, если возникает опасность для жизни и (предположительно «или») здоровья граждан. В принципе, к такому подходу нельзя предъявить возражений, однако еще предстоит увидеть, как данное положение будет исполняться. Кроме того, последнее предложение статьи 45¹.3, гласящее, что «кандидаты, их доверенные лица обязаны содействовать обеспечению общественного порядка» вызывает беспокойство, поскольку может подразумевать, что они могут быть привлечены к ответственности за любые беспорядки в ходе такого массового мероприятия и обязаны предоставлять денежные средства для поддержания общественного порядка. Данное предложение следует удалить.

49. Подводя итог, основанная на получении разрешений процедура была заменена основанной на уведомлении процедурой, как было рекомендовано в отчете 2008 года. Потребуется внимательное изучение реализации новых правил на практике для обеспечения того, чтобы имело место равное отношение ко всем уведомлениям, претензии, связанные с беспокойством возникновением опасности для жизни и здоровья граждан были надлежащим образом обоснованы, а любой отказ мог рассматриваться в соответствии с процедурой оперативного и действенного обжалования.

Рекомендация:²² *Необходимо предпринять шаги по обеспечению дополнительных гарантий недопущения вмешательства в ходе пятидневного периода досрочного голосования.*

50. Кодексом разрешается, чтобы голосование начиналось на пять дней раньше (ст.53). Это предусмотрено для тех, кто не сможет прибыть на участок для голосования в день выборов. Вместе с тем, избиратели не обязаны сообщать причину для досрочного голосования или же предоставлять доказательства невозможности голосования в день выборов; в 2008 году досрочно проголосовало свыше четверти всех избирателей. Хотя наделение широкими возможностями для досрочного голосования в принципе совместимо с международными стандартами демократических выборов, процесс досрочного голосования является проблематичным своей неконтролируемостью, неуправляемостью и неопределенностью процедур.

²² Отчет 2008 года, стр.25; см. также совместное заключение 2006 г., пункт 49.

51. Правила досрочного голосования в Кодексе прописаны кратко. Ими предусмотрен очень незначительный контроль за процессом, притом что при прохождении такого голосования обязано присутствовать всего два члена участковой избирательной комиссии. До принятия последних поправок отсутствовали положения, гарантирующие неприкосновенность материалов по выборам в период досрочного голосования. В 2008 году Центризбирком обратил внимание на вопрос о безопасном хранении бюллетеней, постановив, чтобы используемые для досрочного голосования ящики запечатывались по окончании каждого из дней.

52. В пересмотренной редакции Кодекса, и, в частности, в статье 53, этому вопросу уделено внимание. Во-первых, правило, согласно которому ящики для голосования запечатываются на ночь, сейчас прописано в кодексе. Из двоих членов УИК, ответственных за запечатывание ящика для голосования и повторное вскрытие его на следующий день один должен быть председателем или заместителем председателя. Во-вторых, в Кодексе теперь закреплено, что наблюдатели, в том числе международные наблюдатели и представители средств массовой информации имеют право присутствовать при открытии и запечатывании ящиков, используемых для досрочного голосования. Ранее это прямо Кодексом не оговаривалось, хотя подразумевалось в части 4 статьи 13. В-третьих, по окончании каждого из дней досрочного голосования надлежит составлять протокол, позволяющий отслеживать расход бюллетеней в период досрочного голосования. Данные протоколы должны вывешиваться для всеобщего ознакомления в помещении участка для голосования (ст.53, части 4 и 5). Были внесены поправки в последующие положения Кодекса, установившие, что в протоколах о результатах голосования должно отдельно указываться количество избирателей, принявших участие в досрочном голосовании (ст.55, 79, 82).

53. Данные изменения представляют собой значительное улучшение в направлении регламентации досрочного голосования. Большая численность избирателей, голосовавших досрочно, вызывает очевидный вопрос относительно того, использовалось ли досрочное голосование только теми, кто действительно не мог проголосовать в день выборов. Если будет сохранен нынешний период досрочного голосования, принципиально важно более подробно изложить данные положения для обеспечения невмешательства в ход голосования именно в данный период. К примеру, в настоящее время предусмотрено, что в дни досрочного голосования будет обеденный перерыв. Необходимы правила, регламентирующие бы обеспечение неприкосновенности материалов по выборам в течение данного перерыва. Можно было бы размещать все материалы по выборам в охраняемую комнату, которая бы опломбировывалась по окончании каждого из отрезков досрочного голосования с предоставлением наблюдателям права следить за установкой и снятием пломбы при начале каждого из последующих отрезков. Учитывая важность обеспечения невмешательства в процесс досрочного голосования и высокую численность избирателей, предпочитающих воспользоваться возможностью проголосовать досрочно, важно, чтобы данные вопросы были более подробно регламентированы в последующих поправках к Кодексу, нежели в распоряжениях ЦИК, отдаваемых участковым избирательным комиссиям.

Рекомендация.²³ *Можно было бы объявлять вслух сделанную каждым избирателем в каждом бюллетене отметку и демонстрировать ее наблюдателям, чтобы каждый присутствующий при подсчете мог видеть отметку избирателя*

²³ Отчет 2006 года, стр.25.

54. Данная рекомендация прямо связана с серьезными ограничениями, с которыми обычно сталкиваются наблюдатели при мониторинге подсчета голосов и подведения итогов. Согласно отчет 2008 года процедура подсчета была охарактеризована плохо или очень плохо на 48 процентах наблюдавшихся участков. Отчасти эта проблема заключалась в том, что голоса подсчитывались молча, нежели вслух, и наблюдатели не имели возможности видеть сделанную избирателями отметку, в результате чего было невозможно определить, насколько точно подсчитывались. Учитывая повсеместно низкий стандарт процедур подсчета на выборах 2008 года, особое разочарование вызывает то, что в поправках на эти вопросы не нашли вообще никакого отражения.

55. Если отказаться от молчаливого подсчета голосов в пользу практики объявления выбора в соответствии с каждым отданным голосом, подсчет голосов стал бы более прозрачным, укрепил доверие к нему и позволил вести наблюдение на нем.

56. Следует подчеркнуть, что в данном случае проблема кроется не только в характере исполнения. Из предыдущего опыта следует, что в Кодекс необходимо внести поправки, регламентирующие бы четкие и подробные правила, согласно которым считаются голоса и подводятся итоги. В качестве временной меры, данные вопросы могли бы быть урегулированы посредством издания постановления ЦИК в соответствии со ст.33, частью 1, пунктами 3 и 5 Кодекса. Ими предусмотрено, что Центризбирком дает разъяснения законодательства о выборах в целях его единообразного применения, осуществляет руководство деятельностью нижестоящих избирательных комиссий и оказывает им методическую помощь.

Рекомендация:²⁴ *В Избирательном кодексе следовало бы более четко гарантировать право наблюдателей посещать все заседания комиссий на всех уровнях, вести наблюдение на мероприятиями в рамках избирательного процесса в любое время и получать копии протоколов, сводных таблиц, журналов и других документов на любом из уровней.*

57. Кодекс наделяет наблюдателей некоторыми правами, которые, как следует из отчетов 2006 и 2008 годов, в достаточной мере реализованы не были. Среди них право присутствовать при проведении выборов в порядке, устанавливаемом Центризбиркомом (ст. 13, часть 3). Они могут присутствовать на заседаниях «соответствующих» комиссий. Они также вправе находиться в помещениях для голосования с момента пломбирования или опечатывания ящиков для голосования до окончания подведения результатов голосования, наблюдать за выдачей бюллетеней и ходом голосования.

58. Поправками в данные положения привносятся лишь незначительные изменения. К примеру, политические партии теперь имеют право направлять представителей, а не только членов, для наблюдения за избирательным процессом (статья 13, часть 3). Также в настоящее время наблюдателям разрешается направлять обращения в избирательные комиссии или прокурору (статья 13, часть четвертая, нов. пар. 12).

59. Регламентация возможности наблюдателей получать доступ к работе избирательных комиссий является слишком важным вопросом, чтобы оставлять его в рамках порядка, устанавливаемого ЦИК. Что подразумевается под правом наблюдателя присутствовать на заседаниях «соответствующих» комиссий также неясно и должно быть определено в Кодексе. Кроме того, учитывая серьезные проблемы, обозначенные в отчете 2008 года, вызывает сожаление, что в кодексе по-прежнему не прописано, чтобы наблюдателям в обязательном порядке предоставлялась возможность прямого и действенного визуального

²⁴ Отчет 2006 года, стр.23. См. также Совместное заключение 2006 года, пункты 55, 56.

ознакомления с ключевыми аспектами процедуры голосования и подсчета голосов, а не только было разрешено наблюдать за тем, как избиратели во время голосования заполняют бюллетени.

Рекомендация:²⁵ Все участковые комиссии следует обязать незамедлительно представлять официальную, обладающую юридической силой копию протокола УИК о результатах голосования любому аккредитованному наблюдателю, обратившемуся за ее получением.

60. Правила, касающиеся возможности ознакомления с протоколами и другими документами, также продолжают оставаться недостаточными. Хотя наблюдателям разрешено ознакомление с протоколами участковых комиссий и, по всей видимости, вышестоящих комиссий, они имеют право на копию лишь протокола участковой комиссии. И даже такие копии могут быть изготовлены наблюдателями только «своими силами и средствами», и, что принципиально важно, в Кодексе не прописано, что такие копии в обязательном порядке заверяются выдающей их комиссией (статья 13, часть четыре). Данные очевидные ограничения носят нежелательный характер, поскольку они создают препятствия для наблюдателей и мешают им получать копии протоколов на всех уровнях с тем, чтобы они были в состоянии отследить результаты и убедиться в том, что данные были внесены правильно. Заверенные протоколы необходимы не только, чтобы позволить наблюдателям отследить результаты и проверить их правильность на различных уровнях системы избирательных комиссий, но также как доказательства в том случае, если будет необходимо оспорить результаты подведения итогов в суд. Нынешнее положение дел в данной области неизменно приведет к подрыву доверия ко всему избирательному процессу в целом. Более того, до сих пор отсутствуют положения, разрешающие наблюдателям получать копии протоколов заседаний и других документов, подготавливаемых избирательными комиссиями. Это продолжает ухудшать прозрачность избирательного процесса.

61. Подводя итог, поправки в данной области представляют собой весомого ответа на вызывающие беспокойство вопросы, отмеченные в отчетах 2006 и 2008 годов.

Рекомендация:²⁶ Центризбиркому следует публиковать все результаты выборов с разбивкой по избирательным участкам. Это укрепило бы публичную подотчетность, ведь выборы проводятся по велению общественности.

Данная рекомендация отражения в поправках не нашла. Введение такого обязательства наряду со своевременным предоставлением заверенных всех копий протоколов избирательных комиссий наблюдателям придали бы полноценность новым правовым положениям, связанным с возможностью обращения в Верховный суд с жалобами на результаты выборов. В свою очередь, это бы улучшило прозрачность и создало возможность для укрепления доверия общественности к избирательному процессу.

Рекомендация:²⁷ Избирательным кодексом должен быть утвержден механизма рассмотрения заявлений и жалоб, который бы обеспечивал действенные средства правовой защиты как для кандидатов, так и индивидуальных избирателей.

63. В поправках содержится ряд положений, касающихся подачи жалоб на решения, связанные с выборами, в избирательные комиссии и суды. Они имеют важное значение,

²⁵ Отчет 2008 года, стр.26.

²⁶ Отчет 2008 года, стр.26.

²⁷ Отчет 2008 года, стр.23; отчет 2006 года, стр.29-30, Совместное заключение 2006 года, пункты 70-72 и 86.

учитывая предметы беспокойности, отмечавшиеся в отчете 2008 года, в связи с недостаточной возможностью пользоваться средствами правовой защиты кандидатов и наблюдателей.

64. ЦИК должна принимать решения по всем жалобам коллегиально, обеспечивать надлежащее рассмотрение всех жалоб до объявления окончательных итогов выборов. Должно существовать право обжалования всех решений Центризбиркома в Верховный суд.

65. Первая поправка касается ЦИК. В отчете 2008 года отмечался недостаточно коллегиальный способ рассмотрения заявлений и жалоб, связанных с проведением выборов, причем большинство решений принималось председателем ЦИК самостоятельно или же сотрудниками Центризбиркома. Это вызвало ставшими предметом для беспокойства вопросы относительно полномочий председателя ЦИК и сотрудников на принятие такого рода решений и недостаточной прозрачности данного процесса. В настоящее время Кодексом предусмотрено, что все жалобы, касающиеся решений нижестоящих комиссий, подлежат рассмотрению ЦИК коллегиально (ст.33, часть 3). Этот шаг заслуживает одобрения, но он пока лишь первый.

66. Что касается средств судебной защиты в отношении ЦИК, в настоящее время кодексом предусмотрено, что ее решения могут быть обжалованы в Верховный суд «в случаях, предусмотренных законодательством» (ст.33, часть 5). Само по себе это никаких новых путей для обращения с жалобой в Верховный суд не создает. Жалобы на решения ЦИК могут подаваться только тогда, когда это прямо предусмотрено в законодательстве, что на практике, по-видимому, означает случаи, предусмотренные Кодексом. Среди них – решения об отказе зарегистрировать выдвинутого кандидата в Президенты (ст. 61) или депутаты (ст.65). Несмотря на то, что данные положения претерпели некоторые изменения, юрисдикция Верховного суда в части рассмотрения связанных с выборами споров ими существенно расширена не была.

67. Еще одну поправку в Кодекс можно обнаружить в новой редакции ст.34, части 6. Ей предусмотрено, что решения органов, образовавших комиссии, за исключением ЦИК может быть обжаловано в суд на соответствующем уровне (областной суд в отношении областной избирательной комиссии и т.д.). Это стало прямым ответом на сделанное в отчете 2008 года наблюдение о том, что суды отказывались рассматривать такие жалобы, поскольку в Кодексе не было соответствующего положения. Это, несомненно, стало шагом вперед, однако его практическое значение остается ограниченным, прежде всего потому, что как отмечалось выше, ни в Кодексе, ни где бы то ни было еще не содержится правил, регулирующих, каким образом местные органы власти используют свое усмотрение при выборе членов в состав избирательных комиссий.

68. В Кодекс была внесена новая статья 49¹, специально призванная определить порядок и сроки обжалования несоблюдения избирательного законодательства избирательными комиссиями и другими государственными органами. Заявителям должно предоставляться право знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением его обращения. Если они обращаются с жалобой в избирательную комиссию, им должно быть сообщено о времени и дате проведения заседания по рассмотрению их жалобы, чтобы они имели возможность присутствовать на данном заседании. Решение должно приниматься в трехдневный срок, а если обращение было получено в день выборов – немедленно. Эти поправки в Кодекс можно назвать значимыми.

69. В статье 49¹ содержится положение о том, что вышестоящие комиссии вправе «при необходимости» рассмотреть обращения по вопросам, относящимся к компетенции нижестоящих комиссий (часть 5). Это правило имеет важное значение, однако требуется разъяснение, что именно подразумевается под «при необходимости». Заявители должны иметь право добиваться правовой защиты в вышестоящей комиссии, невзирая на то, считает ли вышестоящая комиссия такое вмешательство необходимым, в при неказании такой правовой защиты должны иметь право обращаться за ее получением в суд.

70. Кроме того, многие положения Кодекса допускают обращение с жалобами на решения избирательных комиссий в суд, однако исключают возможность обжалования решения самого суда (см., к примеру, ст.21, 34, 36, 63, 64). Желательность возможности обжалования особенно четко понятна, учитывая, что речь может идти о районном суде, т.е. суде, находящемся на самом низком уровне судебной иерархии. Несмотря на то, что существует объективная необходимость в законченности избирательных процедур, данная необходимость может быть состыкована с необходимостью существования действенной процедуры обжалования путем установления достаточно кратких сроков для подачи жалоб заявителями и вынесения решений по ним судами. Таким образом, следует рассмотреть возможность расширения рамок для такого юридического обжалования, чтобы они включали, по меньшей мере, один уровень, на котором могло бы производиться обжалование.

71. И, наконец, статьей 79 Кодекса предусмотрено, что «[...] Решение о признании выборов недействительными принимается Центральной комиссией. [...] Решение Центральной комиссии может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Беларусь». Данный подход нашел закрепление и был расширен в поправках, пунктах 37 и 43. Вместе с тем, по всей видимости, Кодексом не предусмотрена возможность обжалования решения ЦИК об окончательных результатах выборов²⁸, что сужает рамки правовой защиты для кандидатов, недовольных официальными окончательными результатами. Следует рассмотреть возможность пересмотра вышеуказанных правовых положений с целью (а) обязать Центризбирком объявлять окончательные результаты выборов посредством издания постановления ЦИК, (б) разрешить могущим высказать свое недовольство кандидатам обращаться с жалобой против такого решения в Верховный суд на основании веских доказательств.

72. В целях лучшего понимания Кодекса заинтересованными сторонами на выборах, следует рассмотреть возможность введения нового раздела, посвященного исключительно процедуре рассмотрения заявлений и жалоб. Такой раздел мог бы стать местом для систематизированного и понятного изложения всех механизмов правовой защиты в виде иерархической и четкой системы.

²⁸ Отчет 2006 года, стр.30.