



EUROPEAN PARLIAMENT



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО ОГРАНИЧЕННОМУ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 2001 г.

ЗАЯВЛЕНИЕ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ВЫВОДЫ

Минск, 10 сентября 2001 г. – Международная миссия по ограниченному наблюдению за выборами (ММОНВ) Президента Республики Беларусь 9 сентября 2001 г. объединила усилия Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) и парламентской «тройки» в составе Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Европейского парламента.

Г-н Киммо Кильюнен, член Парламента (Финляндия), Вице-президент Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), был назначен действующим председателем ОБСЕ Специальным координатором Миссии ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами в Республике Беларусь. Член Парламента г-н Стеф Горис (Бельгия) возглавляет делегацию от Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Член Парламента г-н Ян Виерсма (Голландия) возглавляет делегацию от Европейского Парламента. Г-н Храир Бальян является главой Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по ограниченному наблюдению за президентскими выборами.

К сожалению, в связи с задержкой приглашения белорусских властей БДИПЧ/ОБСЕ было вынуждено ограничить свое наблюдение тремя последними неделями избирательного процесса. Задержка явилась нарушением Государством-участником своих обязательств по ОБСЕ, сформулированных среди прочего в Декларации Стамбульского саммита 1999 г., и в Копенгагенском документе 1990 г. Кроме того, власти страны безосновательно отказали в выдаче виз двум ключевым членам группы долгосрочных наблюдателей.

Предварительные выводы

Процесс проведения выборов Президента Республики Беларусь 2001 г. 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 г. 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 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;
- 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 г. 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 г. не соответствовали обязательствам по ОБСЕ относительно демократичности выборов, сформулированным в Копенгагенском документе 1990 г. , 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 народовластии 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.

Предварительные заключения

Общий обзор

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

В Конституцию 1994 г. 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 депутатов и Совет Республики в составе 64 членов. Члены Палаты представителей были выбраны из числа 199 членов Верховного Совета 13-го созыва. Некоторые из депутатов отказались войти в состав нового Парламента и продолжали считать Верховный Совет 13-го созыва единственным легитимным парламентским органом.

В 1997 г. 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 г. были первыми парламентскими выборами в Беларуси с момента спорного референдума 1996 г. и

последовавших конституционных разногласий. Выборы прошли после года интенсивных усилий внутри страны и за рубежом по созданию условий для проведения демократических выборов.

В августе 2000 г. БДИПЧ/ОБСЕ, ПА ОБСЕ, Консультативно-наблюдательная группа (КНГ) ОБСЕ в Беларуси, Совет Европы, Европейский парламент и Межпарламентская ассамблея Содружества независимых государств провели встречу в Вене, чтобы рассмотреть условия проведения демократических выборов в Беларуси. Участники пришли к выводу о том, что власти Беларуси не добились достаточного прогресса, который позволил бы оправдать присутствие полномасштабной миссии по наблюдению. 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 Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по технической оценке (МТО), исключая проведение какого-либо наблюдения в день выборов.

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 г. Несмотря на некоторые улучшения по сравнению с предыдущими выборами, процесс сохранил ряд недостатков. Представители вновь избранного Парламента и Верховного Совета 13-го созыва добивались признания со стороны Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Между тем ПА ОБСЕ приняла решение оставить место Парламента Беларуси в Ассамблее вакантным и вернуться к рассмотрению вопроса после президентских выборов.

7 июня 2001 г. Палата представителей Республики Беларусь назначила проведение выборов президента Республики Беларусь на 9 сентября 2001 г. В начале июля под эгидой председательства ОБСЕ было организовано еще одно заседание с участием БДИПЧ/ОБСЕ, ПА ОБСЕ, КНГ ОБСЕ, Совета Европы, Европейской Комиссии, Европейского парламента и американского Национального института демократии (НИД). БДИПЧ/ОБСЕ было рекомендовано сформировать полномасштабную миссию наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь 9 сентября 2001 г., включая размещение краткосрочных наблюдателей в день выборов. 9 июля БДИПЧ/ОБСЕ проинформировало Министерство иностранных дел (МИД) Республики Беларусь о своих намерениях наблюдать за президентскими выборами. В ходе последовавшей переписки с МИДом БДИПЧ/ОБСЕ снова подчеркнуло свою готовность развернуть полномасштабную миссию наблюдения 1 августа.

Развитие гражданского общества

В связи с президентскими выборами проявились значительные признаки существенного участия гражданского общества Беларуси в демократических процессах.

Неправительственные организации начали тесно сотрудничать с целью создания по всей стране сети независимого внутреннего наблюдения за выборами. Неправительственными организациями, сотрудничающими в рамках зонтичной организации гражданская инициатива «Независимое наблюдение», было зарегистрировано более 11 тысяч

независимых внутренних наблюдателей. Тысячи других наблюдателей зарегистрировались от имени неправительственных организаций, тесно сотрудничающих с правительством.

На протяжении ряда лет несколько оппозиционных политических партий сотрудничали в рамках «Консультативного совета». В 1999 г. они проводили переговоры с правительством 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 г., но власти вскоре от них отказались. Тем не менее, это позволило оппозиции выработать культуру политического сотрудничества и способность идти на компромисс.

После подробного обсуждения вопроса участия или бойкота парламентских выборов внутри оппозиции произошел раскол. Тем не менее, единство удалось восстановить спустя год – во время президентских выборов 2001 г. Так, большое количество политических и социальных групп выступили инициаторами создания коалиции в поддержку единого кандидата для участия в президентских выборах, что и было 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.

Можно сделать вывод о том, что появление у граждан возможности подлинного выбора и появление коалиции политических и социальных сил является серьезным признаком все большей зрелости демократических сил, способных нести общественную ответственность на всех уровнях управления и законодательства – местном, региональном и центральном.

Задержка начала наблюдения и отказ в выдаче виз

Белорусские власти на несколько недель задержали предоставление приглашения миссии БДИПЧ/ОБСЕ для наблюдения за президентскими выборами и затем затянули выдачу виз 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 г.; Декларация Стамбульского саммита, параграф 26, 1999 г). 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 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.

С другой стороны, после задержки МИД приглашения и отказов в выдаче виз, все наблюдатели МОНВ были незамедлительно аккредитованы Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК). Кроме того, МИД выдал визы всем краткосрочным наблюдателям.

Правовые рамки

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 г.; 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 были устранены.

Избирательный кодекс может обеспечить проведение демократических выборов, если не будет трактоваться в ограничительном духе. 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 г., 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:

- **Регулирование 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 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; 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.
- **Ограничительный характер положений, касающихся наблюдателей** – запрет на проведение пресс-конференций до окончания дня выборов; невозможность сопровождать итоговые протоколы во время их передачи в вышестоящие комиссии; 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.
- **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 г. 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 1000 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 апелляций - жалоба на решение признать выборы недействительными должна быть подана в ЦИК не позднее, чем на следующий день после выборов.
- **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.

Органы избирательной администрации

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 30.04.1998, ЦИК является независимым органом. Посредством принятия соответствующих решений и резолюций комиссия следит за единообразным применением Избирательного Кодекса. Однако ЦИК отказалась принять постановления, инструкции или же решения, которые могли бы улучшить некоторые положения Избирательного Кодекса, явившихся наиболее проблематичными во время проведения парламентских выборов 2000 г. – досрочное голосование, подсчет голосов, права наблюдателей. Единственным исключением явился процесс голосования по месту нахождения избирателя, который улучшился после парламентских выборов 2000 г.

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»).

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 было выдвинуто 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. Таким образом, Избирательный кодекс не обеспечивает представительство широкого спектра политических взглядов в избирательных комиссиях.

Избирательный кодекс предусматривает независимость органов выборной 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 «контролируют» работу комиссий. Такого рода «близость» всегда объясняется практическими и оперативными причинами.

Зарегистрированные избиратели

Общее количество зарегистрированных избирателей для участия в выборах составляет 7 221 434 человека (по состоянию на 4 сентября). Для голосования было создано 6 753 избирательных участка на территории Беларуси и 37, расположенных за рубежом. 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.

Законодательная база и постановления ЦИК, касающиеся составления списков избирателей, не дают полных гарантий того, что каждый избиратель включен в список избирателей только одного избирательного участка.

ЦИК проинформировала МОНВ о том, что количество отпечатанных бюллетеней превышает количество избирателей примерно на 7%. Заказ в типографию формировался на основании заявок Минской городской и областных избирательных комиссий.

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, действующего 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 дают 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.

Избирательная кампания

Жесткие ограничения существующих правовых и административных рамок условий, с которыми столкнулись кандидаты, а также полномочия, гарантированные действующему Президенту Конституцией, приводят к перекосам в политическом состязании. На проведение предвыборной агитации государство выделило каждому из кандидатов сумму, эквивалентную 12 500 USD. Они не в праве использовать какие-либо дополнительные суммы, за исключением средств единого избирательного фонда, которые равномерно распределяются между кандидатами. Декрет Президента №11 еще больше ограничил возможности кандидатов проводить публичные массовые мероприятия.

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 3 сентября – встреча Гончарика (около 3 000), которая также прошла в Минске. И Гончарик, и Гайдукевич проводили 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. Тем не менее, 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. Подобным же образом Президент пригрозил депортировать руководителя Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Беларуси и обвинил страны «зрелой демократии» в «атаке» на Республику Беларусь, следствием которой является сдерживание экономического развития страны. Публичные заявления высших должностных лиц органов избирательной администрации, характеризующие потенциальное поражение действующего президента как «личную трагедию» (председатель ЦИК Ермошина) создают впечатление, по крайней мере, предвзятости подхода со стороны избирательных комиссий.

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, членами 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.

МОНВ была также глубоко обеспокоена уровнем преследования политической оппозиции и групп внутреннего наблюдения за выборами. Были зафиксированы конкретные случаи ареста офисного оборудования и конфискации агитационных материалов, частые финансовые проверки и задержания лиц, у которых были найдены материалы, квалифицированные как оскорбляющие честь Президента. Подобные инциденты имели затормаживающее воздействие на и без того незначительный уровень публичной агитации.

В стране было проведено большое количество разнообразных социологических опросов до введения 30 августа официального запрета на публикацию их результатов. Опросы общественного мнения отразили широкие расхождения в информационных источниках, используемых населением в области СМИ. 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 источником, указывают на меньший отрыв.

Средства 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, 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.

С начала предвыборной агитации независимые СМИ находились как под экономическим, так и правовым давлением. В этой связи стоит отметить временное приостановление 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 более 20 случаев нарушений, затрагивающих свободу выражения, а также информацию, касающуюся независимых или оппозиционных СМИ 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 нарываються... Они на это идут от Вика до этих желтых страниц... Мы не должны сейчас это делать. Мы призовем их к ответу после выборов....»

МОНВ вела мониторинг 4 телевизионных каналов, одной радиостанции и восьми печатных изданий: государственный национальный телевизионный канал «БТ» (Белорусское телевидение); первый государственный радиоканал; три российских телевизионных канала ОРТ, РТР и НТВ; четыре государственных газеты – «Советская Белоруссия», «Республика», «Звезда», и «Народная газета»; четыре независимых газеты – «Народная воля», «Наша свобода», «Белорусская деловая газета» и «Комсомольская правда в Беларуси».

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. Президент Лукашенко отказался от права воспользоваться бесплатно предоставляемым всем кандидатам эфирным временем (60 минут) на государственном телевидении для выступления в записи. 5 сентября 2001 г. самая крупная государственная газета «Советская Белоруссия» напечатала предвыборную программу Лукашенко во второй раз, почти вдвое увеличив тираж, с 350 тысяч до 629 тысяч. В Минске выпуски газеты были распространены бесплатно.

Проводимый МОНВ мониторинг также показал высокую степень освещения деятельности Президента Лукашенко государственными СМИ, преимущественно в позитивном тоне. Большая часть государственных газет и телевидение лишь поверхностно упоминали о кандидатах от оппозиции и при этом преимущественно в негативных красках. Деятельность оппозиционных кандидатов освещалась ограниченным количеством

оппозиционно-ориентированных газет. Таким образом, избиратели были лишены возможности получать из СМИ достаточный объем информации о каждом из кандидатов.

Наблюдатели

Зонтичная организация гражданской инициативы «Независимое наблюдение» мобилизовала свыше 10 000 внутренних наблюдателей для наблюдения за проведением выборов президента. Другая группа неправительственных организаций проводимая Белорусским патриотическим союзом молодежи и поддерживаемая Республиканским координационным советом, тоже зарегистрировала тысячи наблюдателей.

На заключительном этапе Министерство Юстиции выступило с утверждениями о нарушении процедуры выдвижения наблюдателей от правозащитного центра «Весна» - одной из ведущих неправительственных организаций гражданской инициативы «Независимое наблюдение». «Весна» и семь других неправительственных организаций получили предупреждения за эти мнимые нарушения. На сессии ЦИК 8 сентября, которая рассмотрела этот вопрос, председатель центра «Весна» предложил незамедлительно исправить допущенную оплошность, но его предложение не было принято. Как следствие, ЦИК аннулировала аккредитацию почти двух тысяч наблюдателей от центра «Весна». Вопреки этому, двум другим неправительственным организациям было предоставлено время исправить подобное нарушение в тот же день.

Гражданская инициатива «Независимое наблюдение» инициировала проведение параллельного подсчета голосов (ППГ) по результатам голосования на основании представительной подборки в 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 как «шарлатанство» и предвестник масштабных общественных беспорядков. Последняя цитата принадлежит председателю ЦИК.

Министерство юстиции вмешалось в процесс, сделав ряд публичных заявлений о том, что опрос избирателей на выходе из избирательного участка является незаконным согласно Избирательному кодексу. Минюст перепутало понятие ППГ с опросом избирателей на выходе из избирательного участка, создав таким образом предпосылки для потенциальных серьезных нарушений прав наблюдателей 9 сентября. Избирательный кодекс позволяет наблюдателям присутствовать при подсчете голосов, ознакамливаться с протоколами по результатам подсчета голосов и изготовлять 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 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.

Статья 13 Избирательного кодекса и резолюция ЦИК от 8 июня 2001г. определяют права внутренних и международных наблюдателей. Одно из ее положений неоправданно ограничивает возможности международных наблюдателей проводить пресс-конференции или давать комментарии СМИ относительно, среди прочего, правовой основы выборов до дня голосования 9 сентября. Другие неоправданные ограничения, такие как положение статьи 13 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 МОНВ за ходом голосования.

Споры, жалобы и апелляции по выборам

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 рассмотрела копии примерно 70 жалоб и заявлений, поданных в нижестоящие избирательные комиссии, а также в прокуратуру на местном, областном и республиканском уровне до дня голосования. Эти жалобы и заявления были получены от внутренних наблюдателей, правозащитных организаций, отдельных избирателей, кандидатов или их представителей. К 9 сентября КНГ получила свыше 300 жалоб. В целом, все эти жалобы и заявления были поданы по нарушениям Избирательного кодекса в ходе формирования и деятельности избирательных комиссий, в том числе жалобы относительно доступа внутренних наблюдателей, несанкционированной агитации и использования агитационных материалов или иных вопросов, связанных со СМИ. 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 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 нескольких жалобах наблюдатели обвиняют избирательные комиссии в том, что они не оповещали о своих заседаниях. ЦИК нашла действия избирательных органов соответствующими законодательству. Например, в ответ на жалобы из Могилевской и Брестской областей, поданные в ЦИК 1 и 2 августа и возлагающие на территориальные избирательные комиссии ответственность по нарушению прав наблюдателей и недопущению их на сессии избирательных комиссий.

ЦИК постановила, что наблюдатели имеют право присутствовать только на официальных заседаниях избирательных комиссий, а не в период обработки документов.

Досрочное голосование.

Положения закона, разрешающие досрочное голосование делает возможным манипулирование избирательным процессом. Статья 53 Избирательного кодекса не требует документального или иного подтверждения желания граждан проголосовать досрочно. Процедура досрочного голосования растянула выборы 9 сентября на шесть дней. Досрочное голосование может проходить во всех избирательных участках страны и в присутствии как минимум двух членов избирательной комиссии, хотя наблюдатели также могут присутствовать. По окончании каждого дня досрочного голосования не предусмотрены процедуры составления протоколов. Ящики для голосования хранятся в опечатанном виде. Избирательные участки не имеют специальных печатей, в то время как ЦИК не выпускала инструкций относительно сохранности ящиков для голосования ночью. После завершения голосования 9 сентября ящики с бюллетенями досрочного голосования и голосования на дому и обычного голосования вскрываются отдельно и голоса подсчитываются, а результаты заносятся в рабочий протокол. Рабочий протокол не предоставляется наблюдателям. Только окончательные результаты подсчета бюллетеней во всех трех ящиках заносятся в заключительный официальный протокол по избирательному участку, который может быть предоставлен наблюдателям. Эти заключительные протоколы не содержат информации об общем количестве бюллетеней в каждом из трех ящиков.

ММОНВ наблюдала досрочное голосование в более, чем 600 избирательных участках по всей стране, где средняя явка избирателей была в среднем 18 %. В Гродненской области 17 избирательных участков, на которых велось наблюдение, имели явку свыше 30 %. После окончания досрочного голосования 8 сентября ЦИК объявила, что общая явка составляла 14,7%.

На почти 90% избирательных участков, которые посетили наблюдатели ММОНВ, избирательные бюллетени были заранее подписаны на обороте членами избирательных комиссий в нарушение Избирательного кодекса. Внутренние наблюдатели отсутствовали на 49 % избирательных участков, где побывали члены ММОНВ. На 43% избирательных участков присутствовали лица не имеющие права там находиться – в подавляющем большинстве случаев (93%) это были сотрудники милиции.

День выборов и подсчет голосов

ММОНВ провела наблюдение на свыше, чем 1000 избирательных участков 9 сентября. Следующие комментарии основаны на обработанных данных с почти 80% этих избирательных участков. Во время подготовки этого заявления, однако, ММОНВ не успела обработать текстовые комментарии к полученным докладам о наблюдении.

Международные наблюдатели оценили проведение голосования как «хорошее» или «отличное» на 70% избирательных участков, где велось наблюдение. На 86% избирательных участков от избирателей требовалось представить документы, удостоверяющие личность, избиратели правильно подписывались в избирательных списках в 87% случаев и в 79% соблюдалась тайна голосования. Однако, в 26%

избирательных участков, где велось наблюдение, было отмечено нахождение в кабине более одного избирателя, избирательные бюллетени были подписаны предварительно в 45% случаев, и лица не имеющие на то право, помогали или контролировали работу комиссий в 15% случаев.

Во время подготовки этого заявления ММОНВ еще не обработала заполненные наблюдателями формы о процедуре подсчета голосов.

Суммирование результатов

Положения Избирательного кодекса о табуляции результатов на территориальном, областном и республиканском уровне не являются достаточно прозрачными, чтобы позволить избирателям, представителям кандидатов и наблюдателям осуществлять независимую проверку. ЦИК обязана публиковать только данные по территориальным, областным и республиканским комиссиям, не предъявляя к ним требований о результатах голосования по избирательным участкам, для того, чтобы обосновать окончательные результаты. В ходе прошлых выборов подобное отсутствие прозрачности поставило под вопрос достоверность объявленных результатов. К сожалению, в связи с президентскими выборами власти Беларуси отказались обратить своевременное внимание на этот серьезный недостаток в избирательном процессе.

Ко времени подготовки этого заявления ММОНВ не имела достаточной информации, для проведения фактической оценки подведения итогов голосования в масштабах всей страны.

*Данное заявление предлагается также на белорусском и русском языках.
Однако, только английская версия является официальной.*

Информация о Миссии и выражение признательности

Миссия БДИПЧ/ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами была развернута 17 августа в Минске, и в скором времени 27 экспертов и долгосрочных наблюдателей начали наблюдение за избирательным процессом в столице, а также в семи областных центрах. В состав Миссии по ограниченному наблюдению вошли представители 20 стран региона ОБСЕ, а именно Болгарии, Великобритании, Германии, Голландии, Дании, Италии, Кыргызстана, Литвы, бывшей югославской Республики Македония, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Соединенных Штатов Америки, Таджикистана, Украины, Хорватии, Швейцарии, Швеции, Федеративной Республики Югославии. В состав Международной миссии по ограниченному наблюдению за выборами вошли 293 наблюдателя из XX стран-участниц ОБСЕ, включая 57 представителей Парламентской ассамблеи ОБСЕ, 12 представителей Парламентской ассамблеи Совета Европы, а также 10 представителей Европейского Парламента, которые отражают весь политический спектр. Члены Международной миссии по ограниченному наблюдению за президентскими выборами провели наблюдение за процессами голосования и подсчета голосов на более, чем 1000 избирательных участков по всей Беларуси.

Благодаря щедрому благотворительному вкладу Государств-участников, БДИПЧ/ОБСЕ имело возможность сформировать постоянную группу экспертов и группу долгосрочных

наблюдателей, включая представителей Государств-участников переходного периода, чтобы принять участие в долгосрочной фазе Миссии по ограниченному наблюдению, а также 47 наблюдателей для проведения краткосрочного наблюдения.

Эти предварительные выводы и заключения были сделаны до публикации официальных итогов и окончательного анализа информации, полученной в результате наблюдения. Примерно через месяц после дня голосования БДИПЧ/ОБСЕ представит подробный заключительный отчет о процессе выборов.

ММОНВ выражает глубокую благодарность Консультативно-наблюдательной группе ОБСЕ (КНГ) в Беларуси, посольствам Государств-участников ОБСЕ, а также членам Европейского Союза и Совета Европы за поддержку, оказанную во время работы Миссии.

ММОНВ выражает свою признательность Министерству иностранных дел Республики Беларусь, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, а также другим национальным и местным органам власти за содействие и сотрудничество, проявленное во время проведения наблюдения за выборами.

За дополнительной информацией просим обращаться к:

- Храйру Балиану, главе Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по ограниченному наблюдению за выборами Президента Республики Беларусь, номер телефона в Минске +375-17-270-72-88;
- Петеру Зиху, второму секретарю Комитета по политическим вопросам Парламентской Ассамблеи Совета Европы, номер телефона в Страсбурге - +33-670-16-28-52;
- Пенти Вааванену, заместителю Генерального секретаря, +358-40-7788664, Яну Йорену, пресс-секретарю Парламентской ассамблеи ОБСЕ, номер в Копенгагене +45-33-37-80-40;
- Хенрику Олсену, главному администратору, Европейский парламент, номер в Брюсселе +32-3-284-2779;
- Йенсу-Хагену Эшенбахеру, пресс-секретарю БДИПЧ/ОБСЕ, номер в Варшаве +48-603-693-122.

Международный образовательный центр (ММОЦ)
Минск 220116
Газеты «Правда» 11
Республика Беларусь

Тел.: 375-17-270-7288
Факс: 375-17-272-3930
Адрес электронной почты:
odhr.observe@osce.org.by