

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ № 1
15 – 24 ноября 2010 г.

2 декабря 2010 г.

I. РЕЗЮМЕ

- Президентские выборы, назначенные на 19 декабря, проводятся в соответствии с измененным избирательным законодательством, в котором учтен ряд предыдущих рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, а также Венецианской комиссии Совета Европы. В то время как некоторые изменения и дополнения указывают на значительные улучшения, серьезная озабоченность сохраняется.
- Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК) занимается активной подготовкой к выборам путем принятия решений в установленный законом срок. Пятого ноября она приняла два постановления, согласно одному из которых наблюдателям из зарегистрированных политических партий и общественных объединений предоставляется возможность присутствовать на заседаниях избирательных комиссий всех уровней. Во втором постановлении оговаривается предоставление наблюдателям «реальной возможности осуществлять наблюдение за подсчетом голосов». ЦИК должна разработать подробные указания, касающиеся применения данных постановлений.
- Нижестоящие избирательные комиссии назначены в установленный законом срок. Впервые, по крайней мере, одна треть членов могла быть выдвинута политическими партиями и общественными объединениями. Поразительный контраст отмечен на уровне территориальных избирательных комиссий (ТИК) в отношении пропрезидентских и оппозиционных организаций, от которых назначено 93 и 20 процентов членов соответственно. Аналогичные расхождения были отмечены и на уровне участковых избирательных комиссий (УИК).
- Процесс регистрации ЦИК десяти кандидатов в президенты прошел инклюзивно. Кандидаты в президенты отметили улучшение условий регистрации по сравнению с предыдущими выборами. Сбор подписей в поддержку кандидатов проводился без серьезных проблем, хотя процесс проверки подписей не был прозрачным в полной мере.
- Предвыборная агитация началась 18 ноября с момента официальной регистрации ЦИК десяти кандидатов в президенты. До настоящего времени условия проведения предвыборной кампании отличаются сдержанностью и спокойствием. Ряд митингов, в том числе несанкционированный митинг в Минске, прошел без каких-либо происшествий.
- До настоящего времени государственное телевидение соблюдало законодательное требование о предоставлении бесплатного эфирного времени кандидатам, которые обратились к избирателям в прямом эфире без предварительной цензуры. Некоторые из них воспользовались этой возможностью для жесткой критики правительства. Согласно изменениям и дополнениям к избирательному кодексу будут организованы теледебаты с участием кандидатов.
- До настоящего времени электронные СМИ проявляли ограниченный интерес к предвыборным кампаниям кандидатов, сосредоточив свое внимание на деятельности ЦИК.

Публичные выступления кандидатов в ходе официальной церемонии регистрации не транслировались государственным телевидением.

- Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами (МНВ) начала свою работу 15 ноября. Она произвела размещение долгосрочных наблюдателей и приступила к реализации активной программы встреч с различными заинтересованными сторонами в связи с выборами. Действующий председатель ОБСЕ назначил Тони Ллойда Специальным координатором для руководства миссией краткосрочных наблюдателей ОБСЕ за данными выборами.

II. ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Конституцией 14 сентября Палата представителей назначила дату выборов Президента на 19 декабря. Шестнадцатого сентября Министерство иностранных дел направило Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) своевременное приглашение принять участие в наблюдении за выборами. Принимая во внимание рекомендацию Оценочной миссии, БДИПЧ ОБСЕ определило 15 ноября днем начала работы МНВ. МНВ БДИПЧ ОБСЕ, которую возглавил посол Герт-Хинрих Аренс, включает основную группу, состоящую из 14 членов, находящихся в Минске, и 40 размещенных в регионах долгосрочных наблюдателей из 26 государств-участников. Государствам-участникам ОБСЕ был сделан запрос о направлении 400 краткосрочных наблюдателей для осуществления наблюдения за процессами досрочного голосования на участках, подсчета голосов и подведения итогов.

III. ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Президент Республики Беларусь обладает широким кругом полномочий. Действующий Президент А.Г. Лукашенко, занимающий данный пост с 1994 года, баллотируется на четвертый срок подряд. Президент осуществляет жесткий контроль над всеми ветвями власти. В результате парламентских выборов 2008 года ни один из оппозиционных кандидатов не получил места в Парламенте. Согласно оценке прошедшие выборы не соответствовали обязательствам в рамках ОБСЕ.¹

Два кандидата от оппозиции, которые принимали участие в президентских выборах в 2006 году, решили не баллотироваться снова. Один из них объяснил это тем, что в текущих обстоятельствах шансы на избрание кандидата от оппозиции отсутствуют. Он также подчеркнул отсутствие единства в оппозиции.

Президент избирается на основании мажоритарной системы, допускающей два тура голосования. В случае если ни один из кандидатов не набирает более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в первом туре, то не позднее чем в двухнедельный срок проводится второй тур голосования. Кроме того, для признания выборов состоявшимися в них должны принять участие не менее 50 процентов всех зарегистрированных избирателей.

¹ Предыдущие отчеты БДИПЧ ОБСЕ по выборам в Беларуси доступны по адресу: <http://www.osce.org/odihr-elections/14353.html>.

IV. ПРАВОВАЯ БАЗА

Президентские выборы регламентируются Конституцией Республики Беларусь (1994 года с последними изменениями и дополнениями 2004 года) и Избирательным кодексом (2000 года с последними изменениями и дополнениями 2010 года). Дополнением к данной базе являются Закон «О средствах массовой информации», Закон «О массовых мероприятиях», Гражданский процессуальный кодекс, соответствующие положения Уголовного кодекса, Кодекс об административных правонарушениях, Закон «Об обращениях граждан» (этот закон предусматривает обязательство ЦИК отвечать на все обращения граждан) и Постановления ЦИК.

При внесении поправок в Избирательный кодекс в январе 2010 года были учтены некоторые из прошлых рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ. В совместном заключении по оценке поправок Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ пришли к выводу, что «поправки ознаменовали собой шаг вперед на пути к устранению ряда недостатков в избирательном законодательстве Беларуси. При этом маловероятно, что они разрешат основополагающую проблему, заключающуюся в том, что правовые рамки для проведения выборов в Беларуси по-прежнему не позволяют создать основу для подлинно демократических выборов».²

Основные изменения и дополнения включают: замену процедуры получения разрешения на уведомление за два дня до проведения массовых мероприятий; включение положения, которое предусматривает проведение дебатов между кандидатами в рамках эфирного времени на государственном телевидении и радио; возможность оспорить решения, касающиеся назначения членов избирательных комиссий, кроме уровня ЦИК в суде соответствующего уровня; возможность обжалования отдельных решений ЦИК в Верховный суд; возможность использования добровольного пожертвования в фонд кандидата в целях проведения предвыборной кампании; назначение, по меньшей мере, одной трети членов ТИК и УИК из числа политических партий и общественных объединений. Изменения и дополнения также содержат регулирование досрочного голосования, а также требование, которое касается составления протокола в конце голосования в каждый из пяти дней досрочного голосования.

Несмотря на эти улучшения, в избирательном законодательстве все еще не учтен ряд важных рекомендаций. Примеры таких недостатков включают: чрезмерная роль Президента при назначении членов ЦИК; отсутствие четкого регулирования, касающегося осуществления надзора за соблюдением правил в отношении назначения членов ТИК и УИК; отсутствие подробной процедуры подсчета голосов; отсутствие четкого описания прав наблюдателей; отсутствие требования, касающегося оперативного опубликования предварительных и окончательных результатов голосования.

V. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Подготовка и проведение предстоящих выборов осуществляется трехуровневой системой избирательных комиссий, состоящей из ЦИК, 155 ТИК и 6390 УИК.

² Совместное заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) и БДИПЧ ОБСЕ о поправках в Избирательный кодекс Республики Беларусь от 17 декабря 2009 года, 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.).

ЦИК является постоянно действующим органом, который назначается на пятилетний срок. Шесть из 12 членов ЦИК были назначены Президентом, в том числе Председатель, и шесть – Советом Республики (верхней палатой Национального Собрания). ЦИК занимается активной организацией выборов путем принятия решений, требуемых согласно Избирательному кодексу, в установленный законом срок. Сорок три решения ЦИК за некоторым исключением были утверждены единогласно. До настоящего времени особых мнений не отмечено.

ТИК и УИК назначены в установленный законом срок. Впервые, по крайней мере, одна треть членов комиссии была выдвинута политическими партиями и общественными объединениями. Местные органы власти назначили около 2000 членов ТИК и 70000 членов УИК без каких-либо установленных правил отбора. Подавляющее большинство кандидатур от пропрезидентских организаций было утверждено. Из 781 кандидата в ТИК было назначено 729 членов (доля успеха – 93 процента). Поразительное отличие отмечено в отношении оппозиционных организаций, от которых из 72 человек назначено только 14 членов (20 процентов). Они представляют 0,7 процента от общего количества членов ТИК. Аналогичная ситуация наблюдается на уровне УИК. Из 25492 кандидатов от пропрезидентских организаций назначено 23689 членов (93 процента). Из 1073 кандидатур от оппозиционных организаций назначено 183 члена (17 процентов). Указанные 183 члена представляют 0,26 процента от общего количества членов УИК.

ТИК проводят тренинги для председателей УИК, их заместителей и секретарей по порядку организации действий в день выборов. Кроме того, ЦИК выдала УИК методические рекомендации по проведению тренингов в форме ролевых игр.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Право голосования на участке имеет гражданин, которому ко дню выборов или в день выборов исполнилось 18 лет и который постоянно или временно проживает на территории данного избирательного участка. Избирательным кодексом установлено, что в голосовании не принимают участия лица, признанные судом недееспособными, содержащиеся в местах лишения свободы, лица, в отношении которых избрана мера пресечения – содержание под стражей или в следственном изоляторе, независимо от тяжести совершенного преступления и срока наказания.

Система регистрации избирателей является децентрализованной. Списки избирателей по каждому избирательному участку составляются соответствующей местным органом власти, а их необходимая проверка и корректировка осуществляется путем посещения избирателей членами УИК по месту жительства. Принимая во внимание отсутствие государственного списка избирателей в электронном формате, проверка на предмет наличия возможных дубликатов представляется затруднительной. Избирательные комиссии полагаются на систему адресной регистрации, осуществляемой Министерством внутренних дел, которую они считают достаточно содержательной для предотвращения двойной регистрации. Принимая во внимание децентрализованную систему, ЦИК объявит предварительное количество избирателей ближе ко дню выборов.

VII. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Кандидатами в президенты могут быть граждане Республики Беларусь по рождению не моложе 35 лет, постоянно проживающие в Республике Беларусь на протяжении последних десяти лет. Они должны собрать не менее 100000 действительных подписей избирателей в свою поддержку. Кандидаты в президенты отметили, что регистрация инициативных групп по выдвижению кандидатов и сбору подписей прошла в улучшенных условиях. Секретарь ЦИК

заявил, что Комиссия зарегистрировала инициативные группы, которые не обеспечили строгое соответствие требованиям процедуры сбора подписей.³

Одиннадцать человек подали документы для регистрации кандидатами в президенты в установленный законом срок. После проверки документов и подписей на региональном уровне 18 ноября ЦИК произвела регистрацию десяти кандидатов⁴. ЦИК не зарегистрировал одного претендента по причине большого числа недействительных подписей. По словам некоторых кандидатов, процесс проверки подписей не был прозрачным в полной мере.

VIII. УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ

Предвыборная агитация официально началась 18 ноября, когда ЦИК публично объявила кандидатов в президенты на пять дней раньше установленного законом предельного срока. До настоящего времени условия проведения предвыборной кампании отличаются сдержанностью и спокойствием. До настоящего времени кандидаты имели возможность беспрепятственно проводить митинги как в столице, так и в регионах. 24 ноября двое из оппозиционных кандидатов в президенты – В.А. Рымашевский и Н.В. Статкевич – организовали митинг на Октябрьской площади в Минске. Несмотря на то, что городские власти не дали разрешения на проведение митинга, он прошел без происшествий в присутствии большого числа сотрудников милиции и других правоохранительных органов.

14 октября ЦИК вынесла предупреждение инициативной группе В.П. Некляева за привлечение несовершеннолетних к сбору подписей, а также распространению листовок до начала предвыборной агитации.

IX. СМИ

Не так давно всем СМИ в Беларуси было заявлено требование о необходимости прохождения согласно Закону «О средствах массовой информации» повторной регистрации в Министерстве информации. В настоящий момент на территории Беларуси действует 77 телевизионных станций, 157 радиостанций, 9 информационных агентств и более 1300 печатных периодических изданий. Государство контролирует все электронные СМИ, которые осуществляют трансляцию на всю страну, а также розничные сети для распространения печатных периодических изданий. Электронные СМИ являются главным источником информации в стране.

Конституция обеспечивает свободу самовыражения как фундаментальное право и гарантирует право на получение, хранение и распространение информации. Тем не менее, эти конституционные права ограничиваются национальным законодательством. Новый Закон «О средствах массовой информации» вступил в силу в феврале 2009 года. По мнению Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, «большая часть положений Закона не является необходимой или оказывает отрицательное воздействие на свободу самовыражения и СМИ в Беларуси».⁵

³ См. <http://news.belta.by/en/pointOfView?id=584458&pointOfView=1>.

⁴ Далее приведены десять кандидатов в президенты: Г.А. Костусев, А.Г. Лукашенко, А.А. Михалевич, В.П. Некляев, Я.Ч. Романчук, В.А. Рымашевский, А.О. Санников, Н.В. Статкевич, В.И. Терещенко и Д.И. Усс.

⁵ Комментарий представителя ОБСЕ по свободе СМИ в отношении проекта закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» доступен на сайте: http://www.osce.org/documents/rfm/2008/06/31899_en.pdf.

Согласно законодательству между кандидатами в президенты должны быть организованы дебаты, при этом каждый кандидат имеет право на получение одного часа бесплатного эфирного времени на государственном телевидении и радио.⁶ Хотя первоначально ЦИК планировала осуществлять предварительную запись бесплатных выступлений и дебатов, 18 ноября было принято решение об их трансляции в прямом эфире. До настоящего времени с речами в рамках предвыборной агитации без предварительной цензуры выступило девять кандидатов, Некоторые из них воспользовались этой возможностью для жесткой критики властей. До настоящего времени электронные СМИ проявляли ограниченный интерес к предвыборной кампании кандидатов, сосредоточив свое внимание на деятельности ЦИК. Публичные выступления кандидатов в ходе официальной церемонии регистрации не транслировались государственным телевидением.

14 декабря постановлением ЦИК был создан Наблюдательный совет по контролю за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации, а также рассмотрения споров, имеющих отношение к СМИ. Этот совет, председателем которого выступает заместитель Министра информации, состоит исключительно из представителей государственных органов и государственных СМИ.

18 ноября МНВ БДИПЧ ОБСЕ начала осуществлять мониторинг шести телевизионных каналов, одной радиостанции и восьми газет.⁷

X. ЗАЯВЛЕНИЯ И ЖАЛОБЫ

Избирательный кодекс не содержит отдельной главы, посвященной заявлениям и жалобам. Статья 49-1 действующей редакции Избирательного кодекса регламентирует этот процесс в общих чертах, в то время как правила, касающиеся заявлений и жалоб, рассредоточены по всему Кодексу. Что касается жалоб в связи с избирательным процессом, подаваемых в суд, то Гражданский процессуальный кодекс содержит отсылочные нормы к Избирательному кодексу.

Кандидаты, их доверенные лица и наблюдатели имеют право подавать заявления и жалобы в избирательные комиссии и суды. Решения, принятые УИК и ТИК, могут быть обжалованы в ЦИК. Вместе с такими обращениями ЦИК также рассматривает все заявления, касающиеся предложений, запросов и разъяснений по вопросам, имеющим отношение к избирательному процессу. В Избирательном кодексе предусмотрен перечень вопросов, подлежащих рассмотрению ЦИК коллегиально. Все прочие обращения, заявления и жалобы рассматриваются работниками ЦИК в индивидуальном порядке в форме письменного ответа.

Избирательный кодекс предусматривает обжалование в Верховном суде исключительно решений об отказе в регистрации кандидатов, инициативных групп, а также решения о признании выборов недействительными. До настоящего времени Верховный суд рассмотрел только одну жалобу на решение ЦИК по отказу в регистрации претендента В.А. Провальского в

⁶ В соответствии с постановлениями ЦИК, кандидаты могут представлять свои программы с 19:00 до 20:00 на государственном телевидении и с 6:10 до 7:10 на государственном радио. Использование свободного эфирного времени доверенными лицами кандидатов от их имени не разрешается.

⁷ Далее приведены телевизионные каналы: Первый канал, ОНТ, ТВ Лад, Столичное телевидение (СТВ), РТР-Беларусь, НТВ-Беларусь. Что касается радиостанции, это Национальная радиостанция. Газеты включают: (государственные) «Советская Белоруссия», «Звезда», «Республика», «Народная Газета»; (частные) «Комсомольская правда», «Белорусы и рынок», «Народная Воля» и «Наша Ніва».

качестве кандидата в президенты.

Решения УИК, ТИК и региональных исполнительных органов также могут быть обжалованы в суды соответствующего уровня. Кодекс содержит исчерпывающий перечень решений, которые могут быть обжалованы. Решения суда являются окончательными и не подлежат обжалованию в вышестоящем суде.

До настоящего времени большинство жалоб в суды касается решений местных исполнительных органов в отношении отказа в назначении кандидатов от политических партий в состав УИК и ТИК. До настоящего времени было подано 18 и 67 жалоб относительно составов ТИК и УИК соответственно. Все жалобы были отклонены.

XI. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Конституция и избирательное законодательство предусматривают участие женщин и мужчин в избирательном процессе на равной основе. Кандидаты женского пола на данных выборах отсутствуют. Вопросы гендерного характера не затрагивались в каких-либо программах кандидатов. Женщины представлены в избирательных комиссиях в достаточном количестве, при этом Председатель ЦИК – женщина (54,6 процента председателей УИК и 25,8 процента председателей ТИК – женщины).

Официальными языками в Республике Беларусь являются русский и белорусский. Согласно результатам переписи, проведенной в 2009 году⁸, основная этническая группа в стране представлена белорусами, которые составляют 83,7 процента населения, при 8,3 процента русских, 3,1 процента поляков и 1,7 процента украинцев, являющихся основными меньшинствами. Ни один из кандидатов в президенты не считает себя членом группы меньшинств.

XII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Избирательным кодексом предусмотрены как местные, так и международные наблюдатели. Представители общественных объединений, политических партий, групп граждан, трудовых коллективов и СМИ имеют право на получение аккредитации в качестве местного наблюдателя в целях присутствия на всех заседаниях комиссии, в которой они зарегистрированы, а также присутствия при осуществлении процессов в день голосования. До настоящего времени в ТИК и УИК зарегистрировано 3195 местных наблюдателей. Основная организация наблюдателей гражданского общества «Правозащитники за свободные выборы» осуществила размещение в общей сложности 80 долгосрочных наблюдателей и обеспечивает выпуск еженедельных отчетов по результатам наблюдения.

5 ноября 2010 года ЦИК приняла два постановления, первое из которых позволяет государственным исполнительным органам зарегистрированных политических партий и общественных объединений направлять одного наблюдателя для присутствия на заседаниях избирательных комиссий любого уровня, а второе оговаривает предоставление наблюдателям «реальной возможности осуществлять наблюдение за подсчетом голосов». ЦИК должна разработать подробные указания, касающиеся применения этих Постановлений.

⁸ См. данные на сайте Национального статистического комитета Республики Беларусь: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/census.php>.

Члены Парламента и доверенные лица кандидатов имеют право осуществлять наблюдение за действиями любой комиссии. Кроме того, данным правом в соответствующих избирательных округах также могут воспользоваться депутаты местных советов.

XIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БДИПЧ ОБСЕ

Официальное открытие МНВ БДИПЧ ОБСЕ в Минске произошло на пресс-конференции, проведенной 15 ноября. До настоящего времени Глава Миссии встретился с Министром иностранных дел, Главой Администрации Президента, Председателем ЦИК, а также с некоторыми кандидатами в президенты, представителями гражданского общества, представителями государств-участников ОБСЕ, Главой Офиса ОБСЕ в Минске и Комиссаром ЕС по вопросам Расширения и Европейской политики соседства.

Парламентская Ассамблея ОБСЕ направит делегацию наблюдателей для осуществления наблюдения в день выборов. Действующий председатель ОБСЕ назначил Тони Ллойда Специальным координатором для руководства миссией краткосрочных наблюдателей ОБСЕ за данными выборами.