



Выборы Президента Республики Беларусь

Аналитический недельный отчет по результатам наблюдения: 8-17 мая 2020 года.

Наблюдение за выборами Президента Республики Беларусь осуществляется РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет» и ПЦ «Весна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы».

Выводы

- выборы Президента Республики Беларусь 2020 года происходят на фоне сложной геополитической ситуации в регионе, в условиях определенного прогресса в отношениях между Беларусью, ЕС и США;
- выборам предшествовал процесс переговоров между руководством Беларуси и России о ратификации т. наз. «дорожных карт об углубленной интеграции», вызвавший кризис в отношениях между двумя государствами, осложненный проблемами с российскими поставками нефти и газа в страну;
- выборы происходят на фоне пандемии коронавируса, что является серьезным вызовом в связи с угрозой для жизни и здоровья как непосредственных участников избирательного процесса, так и других граждан страны в целом;
- власти страны не придерживаются рекомендаций ВОЗ о принятии мер, направленных на минимизацию распространения пандемии в стране: официально не введен карантин, не запрещено проведение массовых мероприятий, проводятся спортивные мероприятия, были проведены республиканский субботник и военный парад 9 мая;
- предложения об изменениях в избирательные процедуры, направленные на минимизацию угрозы заболевания коронавирусом во время выборов, подготовленные экспертами кампании «Правозащитники за свободные выборы» и переданные в Палату представителей, ЦИК и Верховный Суд Республики Беларусь, были проигнорированы;
- за период, предшествовавший назначению выборов, власти страны не продемонстрировали значительного прогресса и изменений системного характера, направленных на улучшение ситуации с правами человека в стране. Основные гражданские и политические свободы, как и прежде, обременены значительными законодательными ограничениями. Правозащитники фиксируют многочисленные факты нарушений прав человека, за решеткой находятся четыре человека, признанные белорусским правозащитным сообществом политическими заключенными;

- власти страны не приняли мер по имплементации рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, предпринятых по итогам наблюдения за предыдущими президентскими выборами в 2015 г., а также парламентскими выборами прошлого года;
- непосредственно перед назначением выборов произошло ухудшение общей ситуации с правами человека. В период с 7 по 9 мая 2020 г. милицией задержано более 120 человек, принимавших участие в мирных собраниях в разных городах Беларуси. Из них более 50-ти были арестованы судами за участие в несанкционированных собраниях, 20 подвергнуты штрафам. Среди арестованных – журналисты и правозащитники, включая членов ПЦ “Весна”. Данные события вызвали негативную реакцию со стороны международных правозащитных и журналистских организаций, а также ОБСЕ и ЕС;
- 55 человек передали в ЦИК документы о регистрации инициативных групп граждан по выдвижению кандидатов в Президенты Республики Беларусь. На данный момент известно об 11 случаях отказов в регистрации инициативных групп.

Правовая основа

Правовую основу избирательной системы Республики Беларусь составляют Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс и другие законодательные акты Республики Беларусь, а также постановления Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная избирательная комиссия, ЦИК).

Избирательный кодекс остался неизменным с предыдущих выборов президента. Таким образом, не были учтены ключевые рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, сделанные по итогам миссий по наблюдению за предыдущими президентскими выборами, и не устранены выявленные миссиями недостатки: «неясные правила формирования избирательных комиссий и нечеткий процесс проверки подписей территориальными избирательными комиссиями, а также недостаточные процессуальные гарантии при голосовании (в том числе досрочном), подсчета голосов и сведении результатов, включая отсутствие требования публиковать результаты с разбивкой по участкам, что противоречит параграфу 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года. Присутствуют недостаточные правовые гарантии против злоупотребления административными ресурсами, ограничения прав наблюдателей и других участников избирательного процесса, а также неэффективная система разрешения электоральных споров. В целом, эти недостатки нормативно-правовой базы не обеспечивают прозрачность и целостность избирательного процесса»¹.

Политическая ситуация

Президентские выборы происходят в условиях сложной геополитической обстановки в регионе, прежде всего в связи с продолжающимся российско-украинским конфликтом.

В 2019-2020 гг. продолжался процесс улучшения международных отношений между Республикой Беларусь, ЕС и США. Итогами этого процесса стало подписание ряда важных

¹Республика Беларусь. Выборы президента. 11 октября 2015 года. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами <https://www.osce.org/ru/odhr/elections/belarus/221346?download=true>

договоров, среди которых договор между ЕС и Беларусью о либерализации визового режима и реадмиссии. Также принято двустороннее решение о снятии ограничений по количеству дипломатов и сотрудников в посольствах Беларуси в США, США в Беларуси, а также возвращении послов.

В конце 2019 г. начался переговорный процесс между правительствами Беларуси и России о ратификации т. наз. дорожных карт, направленных на дальнейшее развитие процесса интеграции (т. н. углубленной интеграции) в рамках Союзного государства России и Беларуси. При этом власти России напрямую увязывали подписание дорожных карт с возможностью предоставления разного рода экономических преференций Беларуси, в том числе и снижения цен на российские энергоносители. Власти Беларуси отрицали участие в переговорах по кругу политических вопросов и заявляли об исключительно экономическом характере переговорного процесса. Переговоры ничем не закончились и привели к ухудшению отношений между двумя государствами.

Отсутствие транспарентности в этом переговорном процессе вызвало определенную настороженность в белорусском обществе, а также ряд акций протеста против т. н. углубленной интеграции, как в столице, так и в других городах Беларуси. Власти не принимали мер по насильственному пресечению данных демонстраций, однако активно привлекали их участников к административной ответственности в виде штрафов.

В целом, в течение 2019-2020 гг. власти Беларуси так и не продемонстрировали значительного прогресса в улучшении ситуации с правами человека в Беларуси – гражданские и политические права носят крайне ограниченный характер, фиксируются многочисленные случаи нарушений прав человека, за решеткой находятся четыре человека, признанных белорусским правозащитным сообществом политическими заключенными.

Непосредственно перед назначением выборов Палатой представителей, с 7 по 9 мая по стране прокатилась волна мирных акций протеста, в том числе по призыву известного блогера Сергея Тихановского. В результате сам блогер Тихановский и еще более 120 человек были [задержаны](#), более 50 из них были арестованы судами за участие в несанкционированных массовых мероприятиях, более 20 оштрафованы. Среди задержанных и арестованных были несколько журналистов и правозащитников, включая [членов ПЦ «Весна»](#). Эти события вызвали негативную реакцию со стороны [международных](#) правозащитных и журналистских организаций, а также [ОБСЕ и ЕС](#).

Еще одной изюминкой нынешней избирательной кампании стало ее проведение в период эпидемии коронавируса в стране. Это вызвало дискуссию в обществе о необходимости переноса выборов на другое время. Согласно ст. 71 Конституции это возможно только в случае провозглашения чрезвычайного положения в стране. Однако руководство государства не воспользовалось возможностью переноса выборов на более благоприятное с точки зрения эпидемиологической ситуации время.

Согласно Закону Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» № 117-3 от 24.06.2002 г. одними из оснований для введения чрезвычайного положения являются, среди прочего, и эпидемии, повлекшие (или могущие повлечь) человеческие жертвы, причинившие вред здоровью людей. Согласно ст. 5 Закона в соответствующем Указе президента указывается исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан и организаций, вводимых при чрезвычайном положении. Срок действия чрезвычайного положения 30 дней, в

отдельных местностях, в которых он вводится – 60 дней. Президент вправе продлить срок чрезвычайного положения, если цели ради которых оно вводилось, не были достигнуты.

Надо отметить, что правительство Беларуси с самого начала пандемии не стремилось выполнять рекомендации ВОЗ, направленные на минимизацию ее распространения. В стране не был объявлен карантин, в том числе в учебных заведениях и объектах общественного питания, не ограничено проведение массовых мероприятий, проводились спортивные массовые мероприятия, был проведен республиканский субботник, военный парад и другие праздничные мероприятия 9 мая. Между тем, в течение мая число заболевших коронавирусом, согласно официальной статистике Минздрава, увеличивалось на 900-950 новых случаев ежедневно.

Очевидно, что проведение выборов в таких условиях создает серьезную опасность для всех непосредственных участников избирательного процесса, а также всех граждан страны в целом. Исходя из этого экспертами кампании «Правозащитники за свободные выборы» были разработаны предложения по изменениям некоторых избирательных процедур, направленные на минимизацию угроз пандемии. Однако эти предложения, переданные в Палату представителей, ЦИК и Верховный Суд, были проигнорированы.

Назначение выборов и организация избирательного процесса

Согласно Конституции Республики Беларусь (ст. 81) и Избирательного кодекса (ст. 56), выборы президента назначаются Палатой представителей не позднее чем за пять месяцев и проводятся не позднее чем за два месяца до истечения срока полномочий предыдущего президента.

Назначение выборов состоялось 8 мая 2020 года на заседании Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Выборы Президента Республики Беларусь назначены на 9 августа 2020 года.

За две недели до назначения выборов, 20 апреля 2020 года, состоялось заседание ЦИК, на котором были рассмотрены вопросы подготовки выборов Президента Республики Беларусь, в том числе утверждены установленные формы некоторых документов, методическое пособие для участковых комиссий по выборам Президента Республики Беларусь, порядок проведения тренинга, а также Пособие для территориальных комиссий по выборам Президента Республики Беларусь.

8 мая 2020 года своим заседанием ЦИК **утвердила:**

Постановление № 12 «Об утверждении Календарного плана организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов Президента Республики Беларусь»;

Постановление № 13 «О разъяснении применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь о порядке образования комиссий при проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2020 году»;

Постановление № 14 «О разъяснении применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь о порядке выдвижения кандидатов в Президенты Республики Беларусь при проведении выборов в 2020 году»;

Постановление № 15 «Об утверждении Положения о порядке направления и деятельности наблюдателей при подготовке и проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2020 году»;

Постановление № 16 «Об информировании граждан избирательными комиссиями и местными исполнительными и распорядительными органами о работе по подготовке и проведению выборов Президента Республики Беларусь в 2020 году»;

Постановление № 17 «О порядке участия граждан Республики Беларусь, находящихся за пределами Республики Беларусь, в выборах Президента Республики Беларусь в 2020 году»;

Постановление № 18 «О создании дополнительных условий для граждан с ограниченными физическими возможностями при проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2020 году»;

Постановление № 22 «О внебюджетном фонде для дополнительного финансирования расходов на подготовку и проведение выборов Президента Республики Беларусь в 2020 году»;

Постановление № 23 «Об утверждении Положения об избирательном фонде лица, выдвигаемого кандидатом в Президенты Республики Беларусь, кандидата в Президенты Республики Беларусь при проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2020 году».

По-прежнему, ни одно из постановлений или пособий ЦИК не объясняет порядок подсчета голосов. Таким образом самый чувствительный момент, вызвавший особую критику наблюдателей, остался неизменным, и это показывает незаинтересованность ЦИК в организации прозрачного подсчета голосов.

29.04.2020 года участники независимой кампании по наблюдению за выборами «Правозащитники за свободные выборы» направили в ЦИК, Палату представителей и Верховный суд Республики Беларуси предложение разработать и принять комплекс законодательных и организационных мер, которые обеспечат безопасное осуществление всех без исключения избирательных прав граждан без их непропорционального ограничения в условиях пандемии и компенсируют соразмерные ограничения предоставлением новых возможностей, одновременно выражая готовность принять участие в выработке таких мер².

Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов правозащитниками **было предложено**:

- при разработке и принятии решений, регулирующих отдельные этапы избирательного процесса, учитывать опасности распространения COVID-19;
- указать территориальным комиссиям на необходимость обеспечения возможности электронной подачи документов в адрес комиссий участниками выборов и наблюдателями;
- предусмотреть возможность проведения заседаний коллегиальных органов путем организации видеоконференции;
- обеспечить аккредитованным наблюдателям, доверенным лицам кандидатов и представителям средств массовой информации возможность наблюдения за всеми этапами избирательного процесса посредством видеоконференции с последующим размещением электронной копии протокола на сайте в глобальной сети Интернет;

² <http://elections2020.spring96.org/be/news/96685>

- снять запрет на раздачу информационных материалов о выдвигающемся лице кандидатом в президенты, в период сбора подписей;
- дать кандидатам гораздо больше времени для выступления и размещения собственных информационных материалов на государственном телевидении бесплатно;
- осуществлять подсчет голосов в режиме видеоконференции либо иным безопасным способом озвучивая волеизъявление избирателей в каждом бюллетене и демонстрируя его.

Председатель ЦИК Лидия Ермошина сообщила, что времени для внесения изменений в законодательство уже нет. Также она отметила, что «использование информационных технологий и иных дистанционных способов для осуществления избирательных процедур требует не только правовых, но и инфраструктурных предпосылок, а также предварительной оценки их стоимости, эффективности, доверия и безопасности», а также что «законодательством не предусмотрена обязанность комиссий иметь электронную почту».

Также Центризбирком сообщил, что вопросы принятия мер для профилактики распространения коронавирусной инфекции при подготовке и проведении выборов, в том числе организации заседаний и наблюдения за ними посредством видеоконференций, будут решаться с учетом складывающихся эпидемиологических условий в период избирательной кампании.

ЦИК частично учел проблему распространения Covid-19 и в своем постановлении №13 от 8 мая отметил, что в целях профилактики распространения коронавирусной инфекции заседания органов, образующих территориальные комиссии, «проводятся в отсутствие представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, средств массовой информации и других лиц. При этом обеспечивается прямая трансляция заседания на сайте соответствующего исполнительного комитета в глобальной компьютерной сети Интернет или размещение на этом сайте полной видеозаписи заседания». С учетом эпидемиологических условий в период формирования участковых комиссий, в таком же порядке могут проводиться заседания органов по образованию участковых комиссий.

Однако уже 15 мая, незадолго до начала формирования территориальных комиссий, ЦИК изменил свое постановление и изложил эту норму по-другому: вопрос о том, допускать ли на заседании представителей субъектов, которые направили своих представителей в комиссии, представителей СМИ и «других приглашенных лиц» либо проводить трансляцию заседания (выставлять полную запись заседания) при помощи сети Интернет решается органами, образующими комиссии.

Еще одним документом, где упомянуты опасности пандемии, стало постановление №15 О порядке направления и деятельности наблюдателей: «при осуществлении наблюдения на заседаниях комиссий и на участках для голосования наблюдатели выполняют рекомендации Минздрава по вопросам профилактики коронавирусной инфекции». Однако не существует конкретных рекомендаций Минздрава, учитывающих специфику деятельности избирательных комиссий, а те общие рекомендации о социальном дистанционировании, которые размещены на сайте Минздрава³,

³Рекомендации по социальному дистанционированию в период регистрации случаев инфекции COVID-19 (коронавирусной инфекции)

<http://minzdrav.gov.by/upload/dadvfiles/letter/%D0%9F%D0%B0%D0%BC%D1%8F%D1%82%D0%BA%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83%>

не могут эффективно защитить членов комиссий и наблюдателей от опасности передачи вируса.

Регистрация инициативных групп

Согласно Календарному плану проведения выборов, утвержденным Постановлением ЦИК № 12 от 8.05.2020 г., представление в ЦИК документов о регистрации инициативных групп граждан по выдвижению кандидатов в Президенты Республики Беларусь осуществлялось до 15 мая текущего года.

Всего в ЦИК были переданы документы о регистрации инициативных групп от 55 человек. На данный момент известно об 11 случаях отказов в регистрации.

Согласно Календарному плану ЦИК будет осуществлять регистрацию инициативных групп в течение пяти дней с момента подачи заявления о регистрации. Таким образом крайним сроком для принятия соответствующего решения является 20 мая 2020 г.