



# ПРАВозАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

## Выборы Президента Республики Беларусь

### Аналитический отчет о наблюдении за формированием территориальных избирательных комиссий

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

#### Общие выводы

- Территориальные избирательные комиссии (далее ТИК) – один из основных механизмов проведения выборов в соответствии с международными принципами свободных и демократических выборов и национальным избирательным законодательством;
- согласно действующему избирательному законодательству формирование ТИК относится к компетенции местных органов власти и их исполнительных комитетов;
- изюминкой нынешней кампании стало ее проведение в условиях пандемии коронавируса, что повлияло на процесс выдвижения представителей партий и общественных объединений и порядок проведения заседаний органов, формировавших ТИК;
- постановление ЦИК № 13 (с учетом изменений) предусмотрело возможность проведения заседаний по образованию ТИК либо с онлайн-трансляцией в интернете (без приглашения представителей субъектов, выдвигавших своих представителей в состав комиссий и СМИ), либо с последующим изложением полной видеозаписи заседания, либо с приглашением на заседание без онлайн трансляции и записи;
- в отличие от предыдущих выборов постановление ЦИК № 13 не предусмотрело возможность присутствия на заседаниях органов по образованию избирательных комиссий представителей общественных объединений, наблюдатели от которых аккредитованы в ЦИК;
- большинство представителей компании имели возможность наблюдать за заседаниями по образованию ТИК: через онлайн-трансляцию заседаний (40%), просмотр видео заседания в записи (13,6%), или лично присутствовать при их проведении (13,6%). Имели место трудности с проведением мониторинга данного этапа выборов либо из-за

невозможности непосредственно присутствовать на заседаниях, либо из-за плохого качества онлайн-трансляций (20%);

- отсутствие закрепленного в постановлении ЦИК права представителей общественных объединений присутствовать на заседаниях органов по образованию избирательных комиссий, а также единообразного подхода по проведению этих заседаний, в ряде случаев привело к тому, что представители кампании не сумели наблюдать за этим важным этапом выборов;
- как и во время предыдущих выборов, основное количество выдвиженцев в ТИК составили представители 6 проправительственных организаций – РОО “Белая Русь”, РОО “Белорусский республиканский союз молодежи”, профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси, РОО “Белорусский союз женщин”, Белорусское общественное объединение ветеранов и ОО “Белорусский фонд мира”, которые выдвинули 989 представителей - 86,7% от представителей общественных объединений и 45,6% от всех претендентов на места в комиссиях. Роль выдвиженцев от политических партий осталась невысокой – 179 человек или 8,25% от всех выдвинутых;
- большую часть членов ТИК составили представители общественных объединений – 1 095 человек, либо 55%. В ТИК были включены 97,7% представителей пяти провластных общественных объединений и профсоюзов от общего числа выдвинутых этими субъектами;
- из 25 претендентов от оппозиционных партий в состав ТИК вошли два представителя – по одному от Партии БНФ и БСДП (Грамада) – 8% от выдвинутых. В то же время в ТИК включены 97,4% представителей провластных политических партий от общего числа выдвинутых. По сравнению с предыдущими президентскими выборами, количество представителей оппозиционных партий в ТИК уменьшилось в 15 раз, а показатель “проходимости” снизился вдвое. Это свидетельствует о сохранении дискриминационных подходов при формировании состава избирательных комиссий.

## **Правовая база**

Формирование территориальных избирательных комиссий по проведению выборов Президента (далее – ТИК) происходит по правилам, установленным Избирательным кодексом (далее – ИК). Отдельные вопросы формирования ТИК урегулированы Постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов 8 мая 2020 г. № 13 «О разъяснении применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь о порядке образования комиссий по выборам Президента Республики Беларусь в 2020 году».

В соответствии с ст. 27 ИК, подготовку и проведение выборов президента обеспечивают территориальные комиссии – областные, Минская городская, районные, городские (в городах областного подчинения, кроме городов с районным делением), районные в городах, и участковые комиссии.

Комиссии по выборам Президента состоят из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, которые выдвинуты в состав комиссий путем сбора подписей.

Органы, образующие комиссию, как правило, не менее одной трети ее состава формируют из представителей политических партий и других общественных объединений. Государственные служащие не могут составлять более одной трети состава комиссии. Эти положения не используются при образовании участковых комиссий за пределами Республики Беларусь. В состав комиссии не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов.

Выдвигать своих представителей в состав избирательных комиссий (по одному представителю в соответствующую комиссию) имеют право:

– руководящие органы областных, Минской городской, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах, организационных структур политических партий, других общественных объединений – из числа своих членов в соответствующие областные, Минскую городскую, районные, городские (в городах областного подчинения), районные в городах территориальные комиссии;

– собрания трудовых коллективов или коллективы их структурных подразделений, расположенные на территории района, города, района в городе и насчитывающие не менее 10 работающих;

– не менее 10 избирателей, проживающих на соответствующей территории;

Порядок направления представителей политических партий и других общественных объединений установлен ст. 35 ИК.

ТИК формируются следующими органами:

– областные, Минская городская комиссии – президиумами областных, Минского городского Совета депутатов и областными, Минским городским исполнительным комитетом в составе 9-13 членов комиссии;

– районные, городские комиссии – президиумами районных, городских советов депутатов и районными, городскими исполнительными комитетами в составе 9-13 членов комиссии;

– районные в городах комиссии – президиумами городских Советов депутатов и городскими исполнительными комитетами в составе 9-13 членов комиссии.

Указанные комиссии по выборам Президента Республики Беларусь образуются не позднее чем за 80 дней до выборов: в соответствии с Календарным планом – не позднее 20 мая 2020 года.

В соответствии с ИК, на заседаниях органов, формирующих комиссии, имеют право присутствовать представители субъектов, выдвинувших своих представителей в состав комиссий (политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов и граждан, выдвинувших своего представителя в состав комиссии). Таким образом, вопрос о присутствии на этих заседаниях наблюдателей в ИК не урегулирован. В результате на предыдущих президентских выборах 2015 года 20% наблюдателей кампании «Правозащитники за свободные выборы» не попали на заседания по формированию территориальных комиссий. Этот пробел был ликвидирован постановлениями ЦИК начиная с парламентских выборов 2016 года: установлено, что при проведении заседания органа, формирующего комиссию, имеют право присутствовать международные наблюдатели, аккредитованные ЦИК; также имеют право присутствовать представители политических партий, других республиканских общественных объединений, наблюдатели, аккредитованные при ЦИК.

Кроме того, с 2016 года ЦИК в соответствующих постановлениях считала необходимым перед принятием решения о формировании избирательной комиссии выносить на обсуждение вопрос о «деловых и политических качествах» (позже – «деловых и личных качествах») лиц, выдвинутых в состав комиссии, а если количество претендентов в состав избирательной комиссии превышает количество предусмотренных членов комиссии, заслушивается информация по каждой кандидатуре и проводится персональное голосование.

Постановлением ЦИК от 8 мая 2020 г. № 13 «О разъяснении применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь о порядке образования комиссий по выборам Президента Республики Беларусь в 2020 году» был изменен установленный ранее порядок: в целях профилактики распространения коронавирусной инфекции заседания органов, образующих территориальные комиссии, планировалось проводить в отсутствие представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, средств массовой информации и других приглашенных лиц. При этом органы были обязаны обеспечить прямую трансляцию заседания на сайте соответствующего исполнительного комитета в глобальной компьютерной сети Интернет или размещение на этом сайте полной видеозаписи заседания.

После жалобы председателя ОО «Движение «За Свободу» Юрия Губаревича, который обратил внимание ЦИК на то, что запрет на присутствие представителей субъектов, имеющих право выдвигать своих представителей в состав комиссий, нарушает ст.34 ИК и лишает их возможности ответить на вопросы членов органов, образующих комиссии, это решение было изменено за три дня до начала проведения заседания органов, формирующих комиссии. В обновленной версии постановления органы, образующие территориальные комиссии, получили право решать, проводить трансляцию своего заседания (размещать ее видеозапись) или проводить заседания в присутствии представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, средств массовой информации и других приглашенных лиц. Это постановление не содержало определенных правил о допуске на заседание представителей ОО, которые направили своих наблюдателей в ЦИК. Таким образом, ЦИК не избежал вмешательства своим постановлением в содержание нормы избирательного кодекса, но при этом снизил положительный эффект от внедрения новых практик, которые могли бы увеличить степень открытости и гласности выборов.

Согласно ИК, решение о формировании комиссий в семидневный срок с момента его принятия публикуется в печати. В соответствии с Постановлением ЦИК от 8 мая 2020 г. № 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», информация комиссий по выборам и местных исполнительных и распорядительных органов о работе по подготовке и проведению выборов публикуется в местных газетах (учредителями которых являются областные, Минский городской, районные, городские исполнительные комитеты), и размещается на официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет указанных исполнительных комитетов, а также местных администраций районов в городах в специально созданной рубрике «Выборы-2020».

Решение органа, формирующего комиссии, может быть обжаловано в трехдневный срок с момента его принятия соответственно в областной, Минский городской, районный, городской суд субъектами, выдвинувшими своих представителей в состав комиссии. Суд рассматривает жалобу в течение трех дней, его решение является окончательным.

### **Процесс выдвижения в состав избирательных комиссий**

В соответствии с календарным планом, выдвижение представителей в состав ТИК должно было завершиться не позднее 17 мая 2020 года. Выдвижение представителей в ТИК было проведено в установленные сроки. Постановление

ЦИК от 8 мая 2020 г. № 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» обязала органы местной власти публиковать информацию о времени и месте приема документов по выдвижению представителей в состав ТИК на следующий день после утверждения ЦИК календарным планом (в соответствии с Приложением 2 к Постановлению – в день открытия рубрики «Выборы-2020», не позднее трех дней с момента официального опубликования постановления ЧП ЧС Республики Беларусь О назначении выборов президента) на интернет-сайтах исполнительных комитетов, а также в ближайшем номере местной газеты.

По данным ЦИК<sup>1</sup>, в 153 территориальные комиссии было выдвинуто 2171 человек.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав территориальных комиссий выдвинули 8, в том числе 3 оппозиционные: Объединенная гражданская партия (3), Партия БНФ (6), Белорусская Социал-демократическая партия (Грамада) (16). Традиционно активная на всех избирательных кампаниях Белорусская партия левых «Справедливый мир» отказалась<sup>2</sup> от участия в выборах. Также от участия в выборах отказалась Белорусская партия «Зеленые»<sup>3</sup>. В заявлениях партийных органов в частности отмечался тот факт, что проведение выборов в период пандемии COVID-19 – это безответственное решение, которое ставит под угрозу жизнь людей.

Таким образом, оппозиционные партии выдвинули на 60% меньше представителей, чем на предыдущих президентских выборах

Как и прежде, процесс выдвижения представителей оппозиционных партий и других общественных организаций осложняется тем, что в соответствии с ИК, правом выдвижения своих представителей обладают только руководящие органы областных, Минских городских, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах организационных структур политических партий и других общественных объединений. За период с 2003 г. многие организационные структуры политических партий были ликвидированы в связи с регистрацией их в помещениях жилого фонда.

Всего от политических партий в ТИК выдвинуто 179 представителей, что составило лишь 8,25% от всего количества претендентов. Такое положение

---

<sup>1</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2020/stat1.pdf>

<sup>1</sup> <http://spravmir.org/2020/05/10/statement-elections2020/>

<sup>1</sup> <https://www.facebook.com/belarusiangreens/posts/2595529590712782>

свидетельствует о сохранении невысокой роли партий в политической жизни государства: количество партийных выдвиженцев на четверть меньше, чем на предыдущих президентских выборах; активное участие в выдвижении в ТИК приняли проправительственные партии, которые не выдвинули, за исключением ЛДПБ, своих кандидатов.

По сравнению с предыдущими президентскими выборами, снизилось количество выдвиженцев трудовых коллективов – с 11,7% до 5% и граждан – с 39,1% до 34,8%.



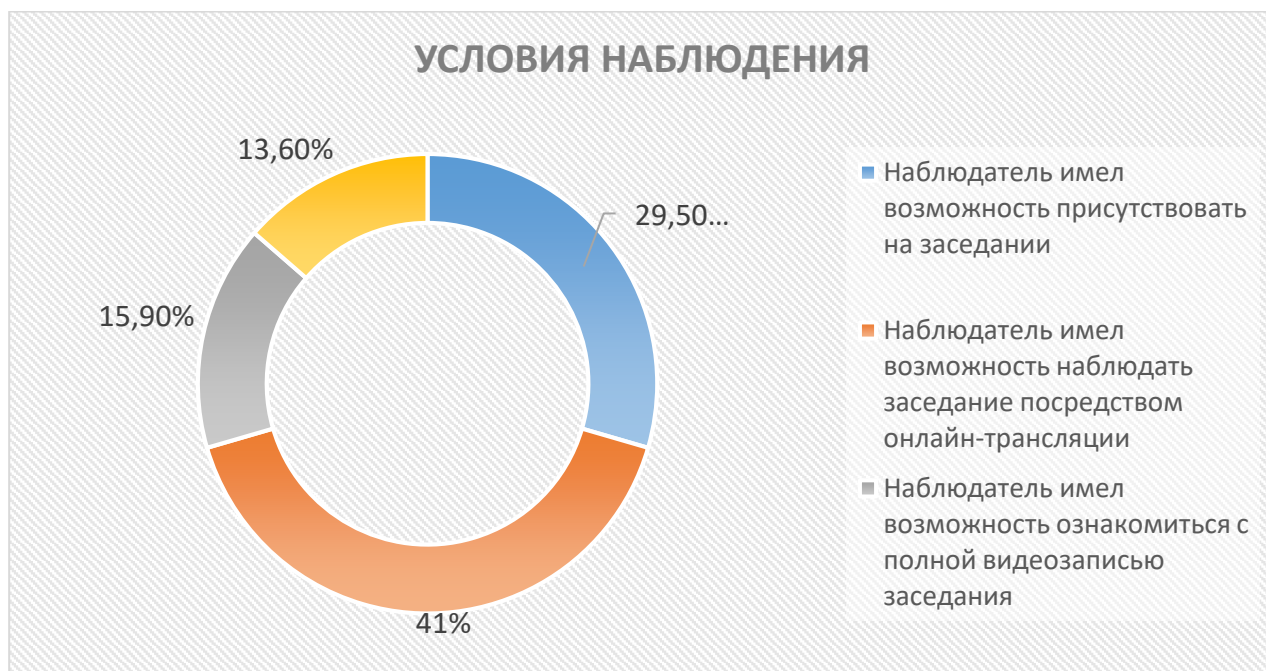
Большинство, 52% претендентов в члены ТИК, составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. Число выдвинутых в комиссии представителей общественных объединений выросло по сравнению с предыдущими президентскими выборами на 13%, однако это не свидетельствует о росте влияния общественности на избирательные процессы: ядро выдвиженцев составили представители 6 проправительственных организаций – РОО «Белая Русь», РОО «Белорусский республиканский союз молодежи», профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси, РОО «Белорусский союз женщин», Белорусское общественное объединение ветеранов и ОО «Белорусский фонд мира», выдвинувших 989 представителей – 86,7% от представителей общественных объединений и 45,6% от всех претендентов на места в комиссиях.

## Заседания органов, сформировавших комиссии. Условия наблюдения

Совместные заседания президиумов областных, Минского городского, районных, городских (городов областного подчинения) и районных в городах Советов депутатов и соответствующих исполнительных комитетов состоялись в соответствии с календарным планом, не позднее 20 мая 2020 г.

Согласно постановления ЦИК № 13, заседания органов по формированию ТИК могли проходить либо в он-лайн режиме с прямой трансляцией заседания через интернет или с последующим изложением для ознакомления с полной видеозаписью заседания, либо, как и прежде, в присутствии приглашенных представителей субъектов, выдвинувших своих представителей в состав комиссий, без последующей трансляции в онлайн-режиме или последующим изложением видеозаписи на сайтах.

41 % наблюдателей кампании отметили, что заседания органов по образованию ТИК происходили с он-лайн трансляцией, 15,9% заседаний без он-лайн трансляции, но с последующим изложением полной видеозаписи через интернет, 29,5% ответили, что заседания, как и ранее, происходили с приглашением субъектов, выдвигавших своих представителей в состав комиссий, при этом заседания не транслировались онлайн, и не была выложена видеозапись заседания.



Следует отметить, что во время проведения предыдущих выборов, в том числе на выборах депутатов Палаты представителей 2019 года, постановления ЦИК предусматривали право присутствовать на заседаниях органов, образующих избирательные комиссии, представителей общественных объединений,



наблюдатели от которых аккредитованы в ЦИК. Для этого в органы, которые образовывали комиссии, нужно было представить письмо о направлении представителя на бланке общественного объединения за подписью его руководителя.

Отсутствие закрепленного в постановлении ЦИК права представителей общественных объединений присутствовать на заседаниях органов по образованию избирательных комиссий, а также единообразного подхода по проведению этих заседаний, в ряде случаев привело к тому, что представители кампании не сумели наблюдать за этим важным этапом выборов.

Так, на запрос долгосрочного наблюдателя кампании Леонида Светика о возможности присутствовать на заседании исполкома по образованию ТИК Витебский облисполком ответил, что в соответствии со ст. 34 Избирательного кодекса на заседании имеют право присутствовать представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, выдвинувших своих представителей в состав комиссий, а Л. Светик к таким субъектам не относится. Аналогичный ответ наблюдатель получил и от председателя Витебского горисполкома В. Зарянкина.

В некоторых случаях наблюдатели кампании не успели оформить письма об их направлении в связи с тем, что многие исполкомы изменили ранее анонсированный на сайтах порядок проведения заседаний с он-лайн режима на обычный за день до проведения заседаний.

Однако в большинстве случаев наблюдатели кампании все же смогли присутствовать на заседаниях в случаях их проведения с приглашением присутствующих.

40 % наблюдателей осуществляли мониторинг заседаний через прямую он-лайн трансляцию, из них 20% отметили ее плохое качество. 13,6% наблюдателей лично присутствовали при проведении заседаний, 13,6% наблюдали путем просмотра видео-трансляции в записи.

Как отмечает наблюдатель кампании «Правозащитники за свободные выборы» Олег Мацкевич, онлайн-трансляция заседания Борисовского райсовета и райисполкома началась в установленное время, но была доступной для просмотра только 10 минут 50 секунд. После трансляция «зависла» и прервалась. Запись заседания опубликована также не была. Заседание по формированию ТИК прошло закрыто и негласно.

Часто при просмотре он-лайн трансляции и видеозаписи заседаний наблюдателям было трудно идентифицировать всех присутствующих: участники заседаний не представлялись, видеокамера не охватывала всех

присутствующих и т.д., что затрудняло наблюдателям возможность оценить наличие кворума на заседании и видеть процесс и результаты голосования.

19 мая состоялась прямая трансляция с совместного заседания президиума Молодечненского Совета депутатов и районного исполнительного комитета. Как отметил наблюдатель кампании Александр Капуцкий, трансляция заседания началась вовремя, но звук на несколько секунд опережал картинку, камера охватывала весь зал, но съемки велись только с одного места и поэтому невозможно было рассмотреть и идентифицировать всех присутствующих на заседании. Никто из присутствующих, кроме докладчика, не представлялся.

Как сообщает наблюдатель кампании Леонид Мархотко, при проведении трансляции в он-лайн режиме не был представлен ни один член Солигорского исполкома и президиума Совета, за исключением присутствующего на заседании прокурора Солигорского района А. Авдея.

Как и во время предыдущих избирательных кампаний, наблюдатели отметили достаточно формальный подход к созданию ТИК со стороны органов, которые их образовывали.

54,2% наблюдателей кампании отметили, что при проведении заседаний не происходило обсуждений при принятии решений о включении в комиссии выдвинутых лиц, но в большинстве случаев (81,3%) предложенные в состав комиссий лица представлялись, им давались характеристики.

### **Состав созданных комиссий**

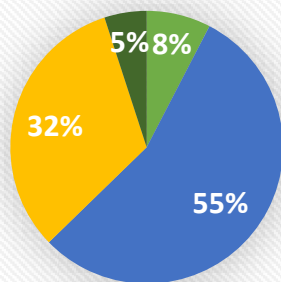
По данным ЦИК<sup>4</sup>, в состав 153 территориальных комиссий вошли 1989 членов; это означает, что все комиссии сформированы в максимально возможном количественном составе.

В состав комиссий вошли 641 представитель граждан, выдвинутых путем подачи заявлений (32,2% от состава комиссий), и 101 представитель трудовых коллективов (5% состава комиссий). Напомним, что на президентских выборах 2001 года представителями граждан, выдвинутыми путем подачи заявлений, было более 43% состава территориальных комиссий, представителями трудовых коллективов – 30% членов ТИК.

---

<sup>4</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2020/stat3.pdf>

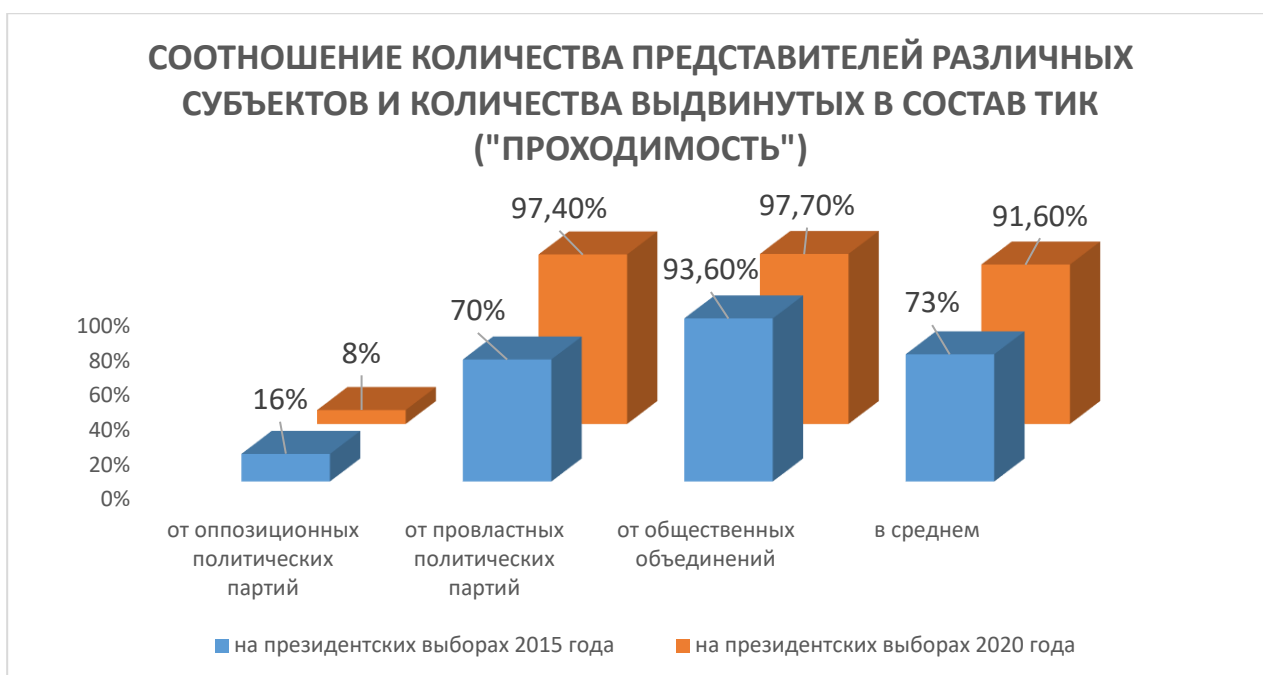
## СОСТАВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ



■ от политических партий      ■ от общественных объединений  
■ от граждан      ■ от трудовых коллективов

В ТИК вошли 152 представителя политических партий (7,6% от общего числа). Из 25 претендентов от оппозиционных партий в состав ТИК вошли два представителя – по одному от Партии БНФ и БСДП (Грамада) – 8% от выдвинутых; по сравнению с предыдущими президентскими выборами, количество представителей оппозиционных партий в ТИК уменьшилось в 15 раз, а показатель “проходимости” снизился вдвое. От других политических партий в состав комиссий включены 150 человек (97,4% от выдвинутых).

Большую часть членов комиссии составили представители общественных объединений – 1095 человек, 55%. Из них 967 человек представляли пять провластных общественных объединений и профсоюзы провластной ФПБ. Доля представителей пяти провластных общественных объединений и профсоюзов, вошедших в ТИК, составила 97,7% от представленных кандидатур.



Таким образом, отсутствие определенных в законе гарантий включения в комиссии представителей зарегистрированных партий привело к тому, что только у двух них есть представители политической оппозиции, они составляют 0,1% от общего числа членов ТИК; такое положение определяет невысокий уровень доверия к деятельности указанных комиссий со стороны различных политических и общественных структур.