



# ПРАВООЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Выборы депутатов  
местных Советов депутатов Республики Беларусь  
двадцать восьмого созыва

## Отчет по итогам наблюдения за формированием участковых избирательных комиссий

*Наблюдение осуществляется РОО «Белорусский Хельсинкский комитет» и ПЦ «Весна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы». В наблюдении участвуют 29 долгосрочных наблюдателей в областных центрах и крупнейших городах Беларуси.*

### ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

- 1. Участковые избирательные комиссии (далее – УИК) являются основным субъектом избирательного процесса. Именно УИК непосредственно организуют и проводят досрочное голосование, голосование в день проведения выборов и по месту нахождения избирателей, подсчет голосов и установление итогов голосования на избирательном участке.*
- 2. Как и во время предыдущих местных выборов одной из существенных законодательно закрепленных в ИК препятствий в выдвижении представителей политических партий и общественных объединений в состав УИК является требование наличия организационных структур (областных, городских, районных, районных в городах) зарегистрированных или поставленных на учет в установленном законом порядке.*
- 3. Существенных препятствий в подаче заявлений о выдвижении представителей в состав УИК зафиксировано не было.*
- 4. Все представители кампании «Правозащитники за свободные выборы» имели возможность присутствовать на заседаниях органов при формировании УИК, что является положительным фактом по сравнению с местными выборами 2014 г., когда в 52,3% случаев представителям компании было отказано в этом праве.*
- 5. Не все заинтересованные лица, включая представителей кампании «Правозащитники за свободные выборы», имели возможность ознакомиться с материалами выдвижения в состав УИК (протоколами собраний соответствующих структур политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, заявлений граждан). В 72,4% случаев представители органов, которые формировали УИК, отказывали в ознакомлении с этими материалами, что не позволяет сделать выводы о том, насколько выдвижение включенных в состав комиссии представителей соответствовало требованиям избирательного законодательства.*
- 6. Отсутствие в ИК требования об обязательном указании места работы включенных в состав комиссий не позволяет полноценно оценить состав созданных УИК. В то же время ИК запрещает включать в состав избирательных комиссий граждан некоторых категорий (судей, прокуроров, руководителей местных органов власти), а также содержит количественное ограничение госслужащих в составе комиссий.*

7. В 65,5% случаев при проведении заседаний органов, которые формировали УИК, не происходило обсуждения деловых и личных качеств лиц, выдвинутых в состав комиссий. А когда количество претендентов превышало количество мест в комиссиях, в большинстве случаев проходило персональное голосование, но обсуждения каждой кандидатуры не было.

8. В 72,4% случаев представители кампании сообщают о том, что голосование осуществлялось по заранее указанным спискам претендентов в состав комиссий. Это свидетельствует, что в большинстве случаев формирование УИК носило формальный характер и состав комиссий был заранее определен местными исполнительными органами власти.

9. Роль политических партий в формировании УИК остается традиционно низкой. Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав УИК выдвинули всего 11 (всего 3932 человека, или 5,89% от общего количества выдвинутых). Из них 4 оппозиционные партии выдвинули 237 человек (0,37% от общего числа выдвинутых, или 6% от общего количества выдвинутых всеми политическими партиями).

10. Основными претендентами в состав УИК стали представители четырех крупнейших проправительственных общественных объединений (БРСМ, "Белая Русь", Союз женщин, Союз ветеранов) и ФПБ. Всего они выдвинули 24 725 человек (37,05% от всех выдвинутых).

11. Результаты формирования УИК свидетельствуют о сохранении дискриминационных подходов к представителям оппозиционных партий и движений. Так, в состав УИК было включено только 26 человек (11% от выдвинутых) от оппозиционных партий. Для примера: от выдвинутых четырьмя провластными общественными объединениями и ФПБ в состав УИК было включено 30 091 человек (97% от выдвинутых), а из всех выдвинутых в состав комиссий провластными политическими партиями попали 95,9% от выдвинутых ими.

12. Формирование УИК во время нынешних местных выборов прошло в атмосфере большей гласности и открытости, чем во время предыдущих местных выборов 2014 г., однако в целом процедуры и результаты формирования УИК существенно не отличались от предыдущих избирательных кампаний. Введение Центральной комиссией требований по обсуждению деловых и личных качеств претендентов, выдвинутых в состав избирательных комиссий, фактически не способствовала большему политическому плюрализму в УИК.

## **I. ПРАВОВАЯ БАЗА**

Согласно ст. 29 и 34 ИК, подготовку и проведение выборов депутатов местных Советов депутатов обеспечивают УИК. Они формируются в составе 5-19 человек районными, городскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением – местными администрациями.

УИК состоят из членов политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых путем сбора подписей.

Процедура формирования УИК регулируется специально принятым 15.11.2017 г. Центральной комиссией Постановлением № 36.

Представители политических партий и общественных объединений, как правило, составляют не менее одной трети УИК (эта норма не действует при формировании УИК в медицинских стационарах). В состав УИК не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов. Госслужащие не могут составлять более трети состава комиссии.

Доступность УИК для представителей партий и общественных объединений существенно ограничена избирательным законодательством. Право выдвигать своих представителей дается руководящим органам областным, Минской городской, районной, городской, районных в городе организационных структур политических партий, других общественных объединений – в участковые комиссии, расположенные соответственно на территории области, города Минска, района, города, района в городе. Такое право предоставляется собраниям первичных организаций партий и общественных объединений, которые имеют государственную регистрацию или поставлены на учет в местных органах власти, они выдвигают в ту УИК, на территории которой они расположены. Таким образом, республиканские общественные объединения, не имеющие организационных структур, вообще лишены возможности участия в избирательном процессе в составе УИК.

Выдвигать в состав УИК имеют право собрание трудового коллектива организации или трудовые коллективы, их структурные подразделения (при количестве рабочих не менее 10 человек), которые находятся на территории соответствующего избирательного округа; избиратели в количестве не менее 10 человек, проживающих на территории соответствующего избирательного округа или района в г. Минске и обладающих избирательным правом.

Согласно ИК, на заседании органов, образующих УИК, имеют право присутствовать представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, которые выдвинули своих представителей в состав комиссии. Постановление №36 ЦИК добавило в этот список представителей партий и других республиканских общественных объединений, представители от которых аккредитованы в ЦИК в качестве наблюдателей.

Согласно п. 9 упомянутого постановления, при проведении заседания органов (органа), которые образуют избирательную комиссию, перед принятием решения о ее формировании выносятся на обсуждение вопросы о деловых и личных качествах лиц, выдвинутых в состав комиссии, а если количество выдвинутых претендентов превышает предусмотренную, заслушивается информация по каждой выдвинутой кандидатуре и проводится персональное голосование.

Положения ст. 13 ИК не содержат указания на полномочия наблюдателей на этой стадии избирательной кампании, что используется для ограничения наблюдения за принятием решения по формированию УИК.

Субъекты, которые выдвинули своих представителей в состав комиссий, имеют право обжаловать в трехдневный срок решение органов, образовавших комиссии.

## **II. ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ В СОСТАВ УИК**

В соответствии с Календарным планом<sup>1</sup>, выдвижение представителей в состав УИК и предоставление соответствующих документов в органы, которые их формируют, прошло не позднее 31 декабря 2017 г. включительно.

Сайты районных исполнительных комитетов и местные СМИ сообщали о времени и месте приема документов.

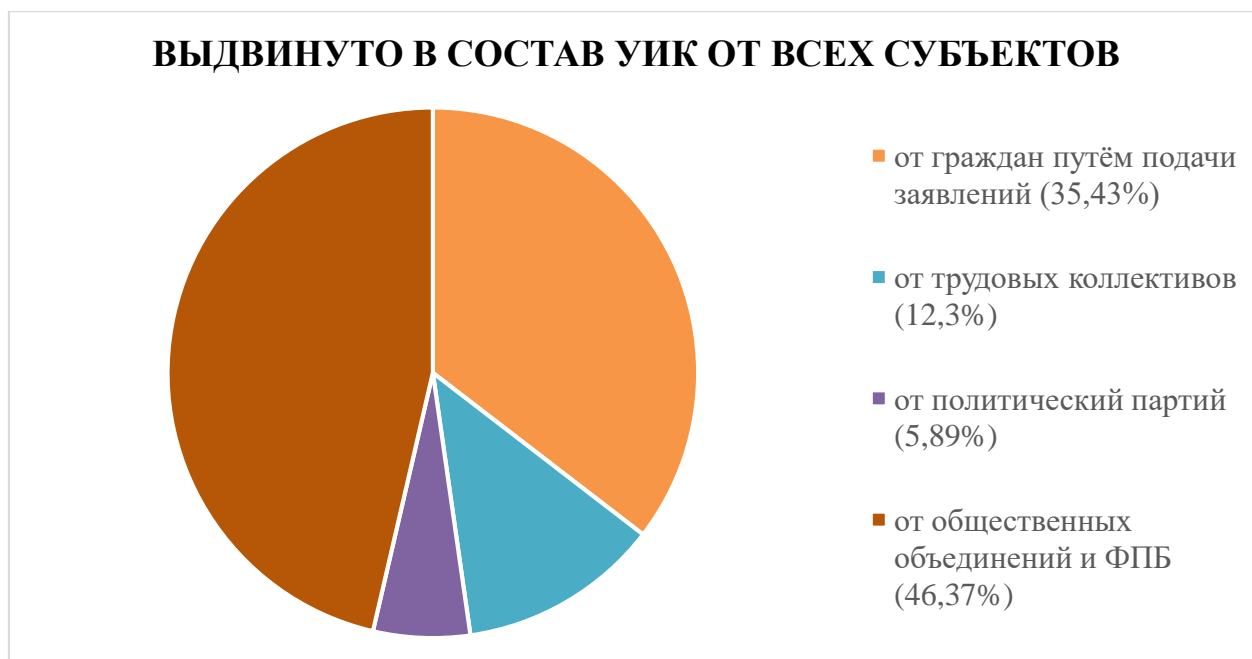
Наблюдателями не зафиксировано фактов отказа принять документы по выдвижению претендентов в УИК. В связи с тем, что партии и республиканские общественные объединения, не имеющие организационных структур или регистрации, вообще лишены

---

<sup>1</sup> [http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect\\_28-29.pdf](http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect_28-29.pdf).

возможности участия в избирательном процессе в составе УИК, часть их членов выдвигалась в комиссии путем сбора подписей.

Всего в состав 5870 УИК по данным ЦИК<sup>2</sup> было выдвинуто 66 718 кандидатур (почти на 10 000) меньше, чем на предыдущих местных выборах, в том числе от граждан путем подачи заявления – 23641 представитель (35,43%), от трудовых коллективов – 8207 (12,3%), от политических партий – 3932 (5,89%), от других общественных объединений – 30 938 (46,37%). Количество представителей партий и общественных объединений практически не изменилась по сравнению с предыдущими местными выборами, но за счет уменьшения числа претендентов от граждан и трудовых коллективов процент представителей партий и общественных объединений незначительно вырос.

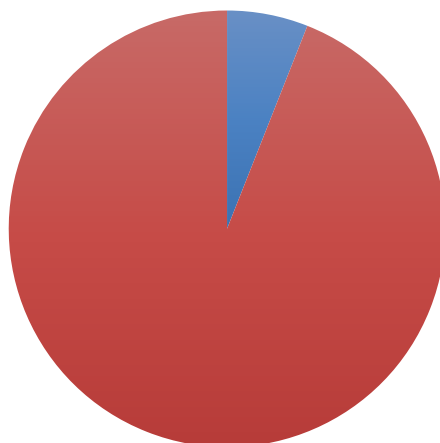


Как и во время предыдущих выборов, лидерами по количеству выдвинутых претендентов в УИК являются проправительственные общественные объединения и Федерация профсоюзов Беларуси, которая выдвинула 8797 человек (13,19%). РОО «Белая Русь» выдвинула 4 494 человека (6,74%), ОО «Белорусский республиканский союз молодежи» – 4006 (6%), ОО «Белорусский союз женщин» – 4273 (6,4%), Белорусское общественное объединение ветеранов – 3155 (4,73%); вместе пять субъектов выдвинули 24 725 человек (37,05%).

Своих представителей в состав УИК предложили 11 политических партий из 15 зарегистрированных. Четыре оппозиционные партии выдвинули 237 представителей, что составляет 6% количества представителей партий и 0,37% от общего числа претендентов. Из них Белорусская партия левых «Справедливый мир» выдвинула 84 человека, Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) – 21, ОГП - 83, Партия БНФ – 49.

<sup>2</sup> [http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect\\_28-29.pdf](http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect_28-29.pdf).

## ВЫДВИНУТО В СОСТАВ УИК ОТ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ



■ От оппозиционных партий (6%) ■ От остальных партий (94%)

### III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, ОБРАЗУЮЩИХ КОМИССИИ

В соответствии с Календарным планом, заседания органов, образующих УИК, прошли не позднее 3 января 2018 г. включительно, а размещение в печати решений об образовании УИК должно пройти не позднее семи дней с момента принятия решения.

Как отметили представители компании «Правозащитники за свободные выборы», которые присутствовали на таких заседаниях, в большинстве случаев голосование происходило по заранее сформированному списку без предварительного обсуждения деловых и личных качеств претендентов. В случаях, когда количество претендентов превышало количество членов УИК, как правило, делалось персональное голосование, но в большинстве случаев без обсуждения каждой кандидатуры. Основным критерием, которым руководствовались представители исполкомов и администраций, было наличие предыдущего опыта работы в избирательных комиссиях. Надо отметить, что большинство УИК была сформирована на безальтернативной основе.

Заседание исполкома в г. Барановичи длилось ровно час. За это время участники успели создать 34 участковые комиссии. По информации наблюдателя кампании «Правозащитники за свободные выборы» Сергея Говши, оптимального количества членов комиссий заранее не определялось, поэтому в результате состав этих комиссий в количественном отношении получился неоднородный: от 5 до 19 человек. Общая цифра избранных членов УИК – 327 человек. Все они являются представителями проправительственных общественных организаций, таких как «Белая Русь», БРСМ, Союз ветеранов, Профсоюз агропромышленного комплекса, Профсоюз работников культуры и прочее. Остальные – выдвиженцы от трудовых коллективов и от граждан путем сбора подписей. Представители демократического блока в состав УИК Барановичского района вообще не выдвигались. По словам наблюдателя, на заседании назывались только фамилии кандидатов и способ выдвижения, места их работы не озвучивались. Голосование проходило без обсуждения по общему списку.

По информации наблюдателя Владимира Телепуна из г. Мозыря, на соответствующем заседании обсуждения кандидатур не делали, характеристики тоже не зачитывались, а

количество выдвиженцев совпало с количеством, предусмотренным избирательным законодательством для количественного состава комиссий.

По информации наблюдателя кампании Анны Мартыновской, заседание Глубокского райисполкома длилось 52 минуты. По предложению председателя райисполкома Олега Морхата «в целях экономии времени» при выдвижении в состав УИК называлось только количество претендентов, а при принятии решения о формировании той или иной УИК озвучивались только фамилии включенных. В качестве характеристик всех претендентов называлась одна и та же фраза – «соответствует, неоднократно участвовал в работе УИК».

Роман Юргель, который наблюдал за формированием УИК Октябрьского района г. Гродно, сообщает, что созданные УИК на 95% состоят из людей, участвовавших в прошлых выборах. Глава администрации района Олег Белинский предложил голосовать списком по кандидатурам, если количество их не превышает разрешенное. Так и произошло, персонально голосовали только по тем УИК, где число претендентов было больше, чем количество возможных членов. Критериями отбора были опыт работы в комиссиях и знание избирательного законодательства.

Наблюдатель Леонид Светик присутствовал на заседании Администрации Октябрьского р-на г. Витебска. По его словам, в самом начале председатель Сергей Сташевский запретил присутствующим вести аудиозапись, видео- и фотосъемку. Этот запрет касался и присутствующих журналистов, таким образом процесс формирования комиссий от начала был лишен открытости и гласности. Руководство отказалось от публичного обсуждения каждого претендента в члены УИК, мотивируя это тем, что все кандидатуры были кулуарно обсуждены накануне заседания. В результате в Октябрьском районе были сформированы 62 участковые избирательные комиссии, в которые вошли 824 человека. Из них 38 (61% от общего числа комиссий) – на безальтернативной основе. Оппозиционные претенденты от ОПП (8 человек), Республиканской партии левых «Справедливый мир» (5 человек) и Партии БНФ (1 человек) в участковые комиссии включены не были. Причины представители власти присутствующим не пояснили.

Большинство наблюдателей компании отметили очень формальный характер заседаний органов по образованию УИК.

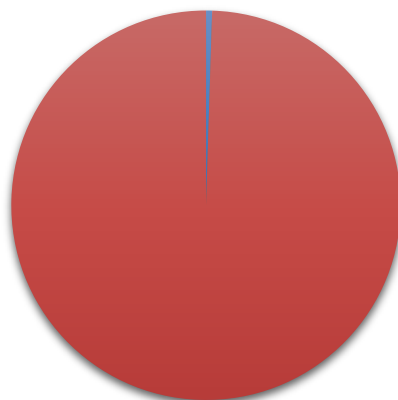
#### **IV. СОСТАВ УИК**

По официальным данным<sup>3</sup>, на территории Республики Беларусь образовано 5870 УИК (на 300 меньше, чем на прошлых местных выборах), в которые вошли 63 816 человек. Представители политических партий заняли 3569 (5,59%) мест в УИК, представители оппозиционных политических партий в УИК получили 26 (0,04%) мест. Из 83 претендентов от ОПП, единственной партии, которая представлена в парламенте, в состав комиссий вошел только 1 человек. Таким образом, на нынешних местных выборах есть 1 представитель оппозиции на 2454 участковые комиссии.

---

<sup>3</sup> [http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect\\_30-31.pdf](http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect_30-31.pdf).

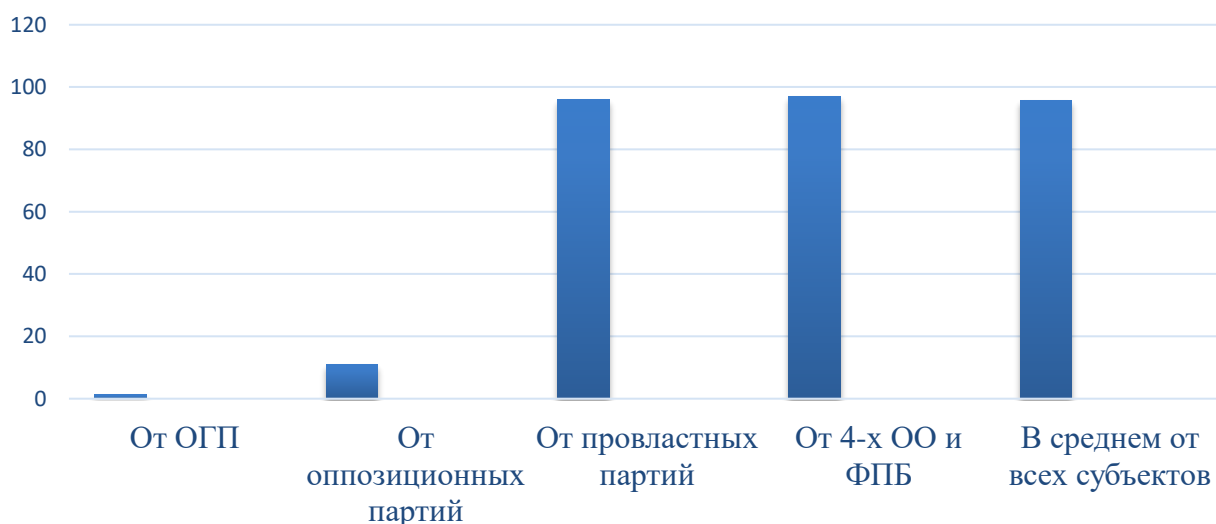
## УЧАСТИЕ ЧЛЕНОВ ОППОЗИЦИОННЫХ ПАРТИЙ В УИК



- Представители оппозиционных партий (0,04%)
- Представители иных субъектов (99,96%)

В состав комиссий вошли 95,7% выдвинутых представителей субъектов. Если сравнить соотношение выдвинутых субъектами с включенными в состав комиссии, то становится очевидной дискриминация оппозиционных представителей: только 1,2% от выдвинутых ОГП, 11% претендентов от выдвинутых всеми оппозиционными партиями вошли в состав УИК, в то время как от провластных партий включено 95,9% от числа выдвинутых. От четырех крупных провластных ОО в состав комиссий попали 97% выдвинутых.

## КОЛИЧЕСТВО ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ В СОСТАВЕ УИК ОТ ВЫДВИНУТЫХ СУБЪЕКТАМИ



В состав УИК вошли 8 граждан Российской Федерации. Женщин в УИК – 72,58% от общего состава. В областных ТИК их только 41%. Государственных служащих в УИК – 3%. В ОИК их уже 12,4%, а в областных ТИК – 15,4%

## V. УСЛОВИЯ НАБЛЮДЕНИЯ

Несмотря на то, что нормы ИК не предусматривают возможность наблюдать за процессом формирования избирательных комиссий, Центральная комиссия, как и во время последних парламентских выборов 2016 г., частично урегулировала данную проблему путем издания Постановления № 36 от 15.05.2017 г.

Все 29 представителей кампании «Правозащитники за свободные выборы» имели возможность присутствовать на заседаниях органов при формировании УИК. Это является положительным фактом по сравнению с предыдущими местными выборами 2014 г., когда в 52,3% случаев представители компании получили отказы.

Однако процесс наблюдения за этим этапом избирательной кампании продемонстрировал наличие ряда традиционных препятствий в получении полной и подлинной информации о процедурах формирования УИК.

Так, традиционно в большинстве случаев (72,4%) заинтересованным лицам, в том числе и представителям компании «Правозащитники за свободные выборы», отказали в ознакомлении с материалами (протоколами собраний соответствующих организационных структур политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, заявлений граждан) о выдвижении в состав УИК. При этом получение такой информации имеет существенное значение для оценки гласности и прозрачности процесса формирования УИК, правильности оформления документов и соответственно оценки законности включения (или не включения) конкретного представителя в состав УИК.

Отсутствие в ИК требования об обязательном указании места работы членом избирательных комиссий (указывается только сособ их выдвижения) значительно усложняет анализ состава образованных УИК. Также напомним, что при формировании избирательных комиссий существует ряд ограничений для определенных категорий граждан (судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов власти), количественные ограничения для государственных служащих и прочее. Кроме того, остается традиционным формирование УИК по «производственному принципу», когда члены комиссии являются служащими и работниками того же предприятия, что и председатель УИК, который часто является и их непосредственным начальникам по месту работы.

*«Правозащитники за свободные выборы».*