



ПРАВОЗАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Аналитический отчет об оценке этапа формирования территориальных комиссий по проведению референдума

Экспертная миссия по оценке референдума осуществляется Белорусским Хельсинкским Комитетом и Правозащитным центром “Весна” в рамках кампании “Правозащитники за свободные выборы”.

Общие выводы

- Территориальные комиссии по проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь (далее — ТК) — один из важных механизмов проведения референдума в соответствии с международными принципами свободных и демократических выборов и национальным избирательным законодательством;
- Согласно действующему избирательному законодательству, формирование ТК относится к компетенции местных органов власти;
- Субъектам, имеющим в соответствии с избирательным законодательством право выдвигать своих представителей в ТК, был предоставлен экстремально короткий срок — один полный рабочий день, что могло серьезно повлиять на процесс выдвижения;
- Основное число выдвиженцев в ТК составили представители пяти проправительственных организаций: РОО “Белая Русь”, РОО “Белорусский республиканский союз молодежи”, ОО “Белорусский союз женщин”, Белорусское общественное объединение ветеранов, ОО “Белорусский фонд мира” и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси. Все они выдвинули 964 представителей — 95,5% от представителей общественных объединений и почти 50% от всех претендентов на места в комиссиях. Роль выдвиженцев от политических партий остается невысокой — 120 человек, или 6,2% от всех выдвинутых;
- Большую часть членов ТК составили представители общественных объединений — 1010 человек, или 54,39%. В ТК были включены 99,17% представителей пяти провластных общественных объединений и профсоюзов от общего числа выдвинутых этими субъектами;
- Из 20 претендентов от оппозиционных партий в состав ТК не вошел никто. В то же время в ТК включены 74,16% представителей

провластных политических партий от общего числа выдвинутых, 90 процентов из них — члены Коммунистической партии Беларуси. Это свидетельствует о сохранении дискриминационных подходов в отношении оппозиционных политических партий и независимых общественных объединений при формировании избирательных комиссий.

Правовая основа

В соответствии со ст. 31 ИК, подготовку и проведение референдума 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 референдуму включают в себя представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых в состав комиссий путем сбора подписей за месяц до референдума.

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. Это положение не применяется при образовании участковых комиссий за пределами Республики Беларусь. В состав комиссии не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов.

Формирование ТК происходит по правилам, установленным Избирательным кодексом (далее — ИК). Отдельные вопросы формирования ТК урегулированы Постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК) 21 января 2022 г. № 2 “О разъяснении порядка применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь, регулирующих вопросы образования комиссий по референдуму”.

Выдвигать своих представителей в состав 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 граждан, обладающих правом участвовать в референдуме и проживающих на соответствующей территории;
- организационные структуры политических партий, других общественных объединений, трудовые коллективы организаций, коллективы структурных подразделений организаций выдвигают представителей в состав комиссий из числа своих членов.

ТК в составе 9-13 членов комиссии формируются следующими органами:

- областные, Минская городская комиссии — президиумами областных, Минского городского Совета депутатов и областными, Минским городским исполнительным комитетом;
- районные, городские комиссии — президиумами районных, городских Советов депутатов и районными, городскими исполнительными комитетами;
- районные в городах комиссии — президиумами городских Советов депутатов и городскими исполнительными комитетами.

Территориальные комиссии формируются не позднее чем за месяц до референдума.

В соответствии с ИК, решение о формировании комиссий в семидневный срок с момента его принятия публикуется в печати. Постановление ЦИК, которое регулировало бы порядок информирования граждан избирательными комиссиями и местными исполнительными и распорядительными органами о работе по подготовке и проведению референдума, не принято. Таким образом, правило использования официальных сайтов исполнительных комитетов, а также местных администраций районов в городах в целях информирования о референдуме не установлено.

Выдвижение представителей в территориальные избирательные комиссии

В соответствии с Календарным планом организационных мероприятий по подготовке и проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь (далее — Календарный план), выдвижение представителей в состав ТК должно было завершиться не позднее 22 января 2022 года. Отличительной чертой нынешней кампании стал экстремально короткий срок для выдвижения представителей субъектов в комиссии: Указ о назначении республиканского референдума был подписан 20 января, заседание ЦИК, которым был

утвержден Календарный план, состоялось в 15.00 следующего дня, а последним днем подачи документов в соответствии с Календарным планом назначено 22 января 2022 г. Таким образом, на выдвижение представителей и подачу документов у субъектов остался 1 полный день. На президентских выборах 2020 года на это было отведено 9 полных дней, на выборах в Палату представителей Национального собрания — 24 полных дня. При проведении референдума 2004 года на это было отведено 5 полных дней.

Порядка информирования о времени и месте приема документов по выдвижению представителей в состав ТК Центральной избирательной комиссией не установлено. На сайтах органов местной власти эта информация была опубликована, но не на всех. Так, размещены сведения в Минске, в Гродненской, Могилевской и Гомельской областях. В Витебской области не было сведений на сайтах Глубокского, Россонского, Толочинского, Ушачского районов; в Брестской области — на сайте Каменецкого района; в Минской области сведения опубликовал только Миноблисполком и Крупский райисполком. В Гомельской области одновременно были размещены сведения и о времени заседаний органов, образующих комиссии.

По данным ЦИК¹, в 153 территориальные комиссии было выдвинуто 1934 человека.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав территориальных комиссий выдвинули восемь из них, в том числе 3 оппозиционных: Белорусская партия “Зеленые” (1 представитель), Белорусская партия левых “Справедливый мир” (18 представителей) и Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) (1 представитель). Оппозиционные Объединенная гражданская партия и партия БНФ не направили своих представителей в территориальные комиссии. Как и ранее, процесс выдвижения представителей оппозиционных партий и других общественных организаций усложняется 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. многочисленные организационные структуры политических партий были ликвидированы в связи с регистрацией в помещениях жилого фонда. 8 октября 2021 года Верховный суд Беларуси по предложению Минюста принял решение лишить регистрации общественное объединение “Говори правду”, а 19 ноября 2021 года лишено регистрации Движение “За свободу”, которые ранее активно участвовали в электоральных кампаниях.

¹ <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elect1.pdf>

Всего от политических партий в ТК выдвинуто 120 представителей, что составило лишь 6,2% от общего числа претендентов. Такое положение свидетельствует о сохранении невысокой роли партий в политической жизни государства.

Доля выдвиженцев трудовых коллективов — 6,72% (130 представителей), граждан — 34,33% (664 представителя).

Большинство претендентов в члены ТК составили выдвиженцы провластных общественных объединений и профсоюзов Федерации профсоюзов Беларуси. Количество выдвинутых в комиссии представителей общественных объединений и профсоюзов составило 52,74%, но это не свидетельствует о большом влиянии общественности на избирательные процессы: ядро выдвиженцев составили представители 5 проправительственных организаций — РОО “Белая Русь”, РОО “Белорусский республиканский союз молодежи”, ОО “Белорусский союз женщин”, Белорусское общественное объединение ветеранов и ОО “Белорусский фонд мира” и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси, которые вместе выдвинули 964 представителей — 94,5% от представителей общественных объединений и 49,8% от всех претендентов на места в комиссиях.



Остальные 56 выдвиженцев — также члены провластных общественных объединений, например Белорусского союза ветеранов войны в Афганистане.

Заседания органов, формирующих комиссии

Заседания органов, формирующих комиссии, прошли в соответствии с Календарным планом в срок до 25 января.

На заседании органов, образующих комиссию, в соответствии с Постановлением ЦИК № 2, должна была представляться информация о лицах, выдвинутых в состав комиссии. Персональное голосование по каждой кандидатуре должно проводиться в случаях, когда число претендентов в состав комиссии превышает предусмотренное число членов комиссии.

Стоит отметить, что ЦИК неоднократно менял свою позицию относительно того, как должен происходить отбор членов комиссии. Так, на парламентских выборах 2016 года предлагалось обсуждать вопрос о “деловых и политических качествах лиц, выдвинутых в состав комиссии”. На президентских выборах 2020 года предлагалось перед принятием решения об образовании комиссии на заседании органов, формирующих комиссию, выносить на обсуждение вопрос о деловых и личных качествах лиц, выдвинутых в состав комиссии, а если количество претендентов в состав комиссии превышает предусмотренное количество членов комиссии, заслушивать информацию по каждой кандидатуре и проводить персональное голосование.

На заседаниях органов, образующих комиссии, в соответствии с упомянутым постановлением ЦИК, имеют право присутствовать лица, указанные в части 5 статьи 34 Избирательного кодекса (представители организационных структур политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов организаций, коллективов структурных подразделений организаций, граждан, выдвинувших своих представителей в состав соответствующих комиссий).

Такая норма ИК не соответствует принципу гласности, и наблюдатели, проявившие интерес к этому этапу избирательного процесса, сталкивались с противодействием со стороны местных властей. Так, на местных выборах 2014 года на заседания органов не попали 43%, на президентских выборах 2015 года — 20% наблюдателей. Позднее ситуация улучшилась: на парламентских выборах 2016 г. и 2019 г. ЦИК своими постановлениями предусматривала возможность присутствовать на заседаниях международным наблюдателям, аккредитованным Центральной комиссией, а также представителям политических партий, других республиканских общественных объединений, наблюдатели от которых аккредитованы в ЦИК. Для присутствия на заседании им было необходимо предоставить письмо о направлении представителя на заседание органов, образующих комиссии, изготовленное на бланке политической партии, другого республиканского общественного объединения и подписанное руководителем.

Во время проведения президентских выборов 2020 г. ЦИК впервые апробировала и применила практику видеотрансляций с заседаний органов, создающих комиссии, в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции. Несмотря на различные недостатки, которые

отмечали наблюдатели, в целом практика была прогрессивной и могла стать основой для обеспечения гласности в работе органов и комиссий. В этом году от трансляций отказались.

Таким образом, наблюдение за процессом создания избирательных комиссий вновь оказалось под запретом для наблюдателей от тех субъектов, которые не выдвигали своих представителей в комиссии. Вместе с тем, например, в Гродно на заседании присутствовал представитель А. Лукашенко по области Ю. Караев.

Между тем, порядок осуществления одного из важнейших этапов проведения электоральной кампании всегда критиковался кампанией “Правозащитники за свободные выборы” по причине неопределенности правового регулирования, непубличности на этапе принятия решений о включении или невключении того или иного представителя, отсутствия гарантий для равного представительства различных политических и общественных сил. При формировании комиссий наблюдались селективные и дискриминационные подходы к выдвиженцам в зависимости от их принадлежности к той или иной политической партии, общественному объединению и т.д.

Состав комиссий

Всего сформировано² 153 территориальные комиссии, в которые вошли 1857 членов, из них — 89 представителей политических партий (4,79% от общего количества). Из 20 претендентов от оппозиционных партий в состав ТК не вошел никто. 80 из 89 представителей партий (90%) — члены Коммунистической партии Беларуси, которые на президентских выборах 2020 года составляли 58% от членов территориальных комиссий, выдвинутых партиями, а на парламентских выборах 2019 г. — 34% от членов окружных комиссий, выдвинутых партиями.

В ТК вошли 956 представителей пяти проправительственных общественных объединений и профсоюзов ФПБ, что составляет 54,39% от всего состава комиссий. 636 человек представляют группы граждан (34,25% от общего числа), 122 — трудовые коллективы (6,57% от общего числа).

² <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elect3.pdf>

СОСТАВ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РАЗНЫХ СУБЪЕКТОВ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОМИССИЯХ



Объективным показателем включения различных политических сил в состав комиссий является соотношение количества вошедших в их состав представителей комиссий к количеству выдвинутых представителей.

У оппозиционных политических партий этот показатель равен нулю, у пяти провластных общественных объединений и профсоюзов ФПБ — 99,17%, у провластных политических партий — 74,16%, у групп граждан — 95,78%, у трудовых коллективов — 93,85%.

Обжалование решений о создании комиссий

Субъекты, выдвинувшие своего представителя в состав комиссии, имеют право обжаловать решение соответствующего органа в суде в трехдневный срок со дня его принятия в областной, Минский городской, районный, городской суд. Суд рассматривает жалобу в трехдневный срок, его решение является окончательным.

Однако, как показывает практика наблюдения кампании во время предыдущих выборов, отсутствие законодательно закрепленных критериев отбора претендентов в комиссии делает данную норму неэффективной. При рассмотрении жалоб суды не могут дать оценку, соответствовал ли тот или иной претендент, выдвинутый в состав комиссии, определенным требованиям, и оценить причины, по которым преимущество было отдано тому или иному претенденту на место в избирательной комиссии.