



# ПРАВОЗАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

## **Итоговый аналитический отчет экспертной миссии по оценке республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь 2022 года**

24 мая 2022 года

*Экспертная миссия по оценке референдума осуществляется Белорусским Хельсинкским Комитетом и Правозащитным центром «Весна» в рамках Кампании «Правозащитники за свободные выборы».*

### **Содержание:**

|  |    |
|--|----|
| Выводы   | 1  |
| Введение   | 5  |
| Условия наблюдения                                 | 5  |
| Формирование комиссий                              | 7  |
| Агитация   | 13 |
| Голосование  | 17 |
| Подсчет голосов и установление результатов выборов | 18 |
| Рекомендации                                       | 19 |

### **Выводы**

Подготовка к референдуму прошла на фоне начавшегося сразу после выборов президента 2020 года глубокого общественно-политического кризиса и тяжелой атмосферы репрессий против нелояльных властям граждан и организаций гражданского общества, а также напряженной международной обстановки, вызванной российско-белорусскими военными учениями, а впоследствии и военной агрессией Российской Федерации в отношении Украины, в том числе с территории Беларуси.

Властями не предпринято никаких попыток устранения в правовом регулировании избирательных процедур факторов, повлекших наступление поствыборного кризиса в августе 2020 года.

Текст проекта изменений в Конституцию, который впервые анонсировался властями более двух лет назад, стал доступен общественности менее чем за месяц до назначения референдума; в этот период властями было организовано обсуждение представленного проекта в основном трудовыми коллективами, а также на так называемых «диалоговых площадках», организованных с участием государственных органов и провластных организаций. Такие обсуждения не были прозрачными и являлись, по существу, агитацией в поддержку предложенного властями проекта.

Процесс обсуждения изменений и дополнений в проект Конституции и рассмотрения направляемых предложений никак не учитывал критических замечаний и явился очередным примером формальной практики «всенародного обсуждения», призванного подменить прозрачное и инклюзивное обсуждение предложений различных групп общества. В результате предложенные изменения в Конституцию вызвали справедливую критику экспертного сообщества и граждан.

Подготовка и проведение референдума не соответствовали ряду основных международных стандартов проведения демократических и справедливых электоральных кампаний и сопровождались многочисленными нарушениями данных принципов и требований национального законодательства. Это было обусловлено, в первую очередь, атмосферой страха накануне и в ходе проведения референдума, вызванной репрессиями властей против граждан, организаций гражданского общества и независимых средств массовой информации, отсутствием беспристрастных избирательных комиссий, неравным доступом к государственным средствам массовой информации для сторонников и противников изменений Конституции, использованием административного ресурса в целях поддержки представленного на референдум текста изменений в Конституцию, произвольным лишением права проголосовать граждан, которые находятся за пределами Республики Беларусь, многочисленными фактами принуждения избирателей к участию в досрочном голосовании, закрытостью избирательных процедур для наблюдателей.

Непрекращающиеся репрессии в отношении гражданского общества, подготовка и проведение референдума в атмосфере тотального страха, а также введение ЦИК ограничений по количеству наблюдателей на участках для голосования привело к отсутствию независимого наблюдения за всеми видами голосования (досрочным, в день выборов и по месту нахождения избирателей), а также за подсчетом голосов. Эти важные этапы избирательной кампании прошли полностью непрозрачно. Присутствие провластных наблюдателей на участках и в комиссиях не в состоянии изменить данную оценку.

Существенные нарушения национального законодательства и основополагающих принципов проведения справедливых и демократических выборов при проведении референдума, в том числе лишение наблюдателей возможности видеть подсчет результатов голосования, не дает оснований доверять результатам выборов, озвученным ЦИК, и считать их отражающими реальное волеизъявление граждан Республики Беларусь.

### **Комиссии по проведению республиканского референдума**

При формировании комиссий по проведению республиканского референдума власти применяли дискриминационный подход к представителям оппозиционных партий: не вошел ни один из 20 претендентов от оппозиционных партий в состав территориальных избирательных

комиссий и ни один из 42 — в состав участковых избирательных комиссий. Это первый случай за всю историю суверенной Беларуси, когда оппозиция вообще не была представлена в избирательных комиссиях.

Большинство членов комиссий традиционно являлись членами пяти крупнейших проправительственных общественных объединений: БРСМ, «Белая Русь», Белорусский союз женщин, Союз ветеранов, Белорусский фонд мира, а также профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси. Впервые, в нарушение избирательного законодательства, состав участковых избирательных комиссий не был опубликован.

Отсутствие в избирательном законодательстве гарантий включения в состав избирательных комиссий представителей, выдвинутых всеми политическими субъектами, принимающими участие в выборах, как и прежде, приводит к произвольному и дискриминационному подходу в отношении оппозиционных партий и независимых выдвиженцев.

### **Агитация**

Фактически агитация в поддержку вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию не ограничивалась сроками электоральной кампании — она началась задолго до назначения референдума. При этом в поддержку нового проекта изменений в Конституцию власти направили все ресурсы государственных СМИ, провластных Telegram-каналов, идеологов, провластных экспертов и чиновников.

В ходе подготовки и проведения референдума власти широко использовали административный ресурс для агитации в поддержку проекта изменений в Конституцию. При этом не были обеспечены равные условия по агитации для противников и сторонников вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию. Более того, противники референдума и проекта изменений в Конституцию преследовались властями при помощи традиционных в последние полтора года форм репрессий: задержания, административные аресты, публикация видео признаний задержанных противников референдума в провластных Telegram-каналах и т. д., проведение кампании по их дискредитации в государственных СМИ.

Законодательные ограничения по проведению агитационных публичных мероприятий во время референдума, а также традиционные проблемы с реализацией права на мирные собрания в Беларуси сделали фактически невозможным широкое использование собраний в целях агитации во время референдума.

### **Досрочное голосование**

В досрочном голосовании, по данным ЦИК, приняли участие 42,93% избирателей — наибольшее количество за все время проведения избирательных кампаний в Беларуси. Фактически досрочное голосование в Беларуси превратилось в норму, что не соответствует требованиям ИК, который исходит из того, что такое голосование предусмотрено для избирателей, не имеющих возможности в день референдума находиться по месту жительства.

В ходе досрочного голосования Кампании «Правозащитники за свободные выборы» стали известны многочисленные факты организованного, принудительного голосования некоторых категорий избирателей: учащихся, студентов, работников предприятий, учителей, военнослужащих, государственных служащих и др.

Практика проведения досрочного голосования продолжает оставаться одной из системных проблем избирательного процесса, создает широкие возможности для использования административного ресурса и других манипуляций.

### **Голосование на избирательных участках и подсчет голосов**

По-прежнему остаются закрытыми для наблюдателей списки избирателей на участках. Не создан единый реестр избирателей, что создает условия для манипуляций с явкой.

В законодательстве не прописан метод подсчета бюллетеней участковыми комиссиями. Для подсчета голосов не применяется четкая процедура, при которой отметка на каждом бюллетене объявляется вслух с демонстрацией бюллетеня всем присутствующим членам УИК и наблюдателям.

В связи с тем, что накануне референдума властями Беларуси были созданы условия, исключающие возможность свободного и безопасного наблюдения за выборами, были ликвидированы многие организации, ранее направлявшие своих наблюдателей на участки для голосования, наблюдатели Кампании «Правозащитники за свободные выборы», а также наблюдатели иных гражданских инициатив и оппозиционных политических партий были фактически лишены возможности наблюдения за подсчетом голосов. Поэтому можно утверждать, что установление результатов голосования прошло полностью непрозрачно. Отсутствие реальной возможности осуществлять наблюдение является нарушением одного из основополагающих принципов проведения любого избирательного процесса — гласности его проведения.

Копии итоговых протоколов с результатами подсчета голосов не были вывешены на значительном количестве участков для голосования, что вкупе с отсутствием прозрачности при подсчете голосов свидетельствует о стремлении властей скрыть фальсификации результатов голосования и реальные цифры подсчета голосов. Это дает все основания сомневаться в действительности результатов голосования, установленных участковыми комиссиями.

### **Обжалование нарушений избирательного законодательства**

Во время подготовки к референдуму обращений и жалоб по фактам нарушений ИК было значительно меньше, чем во время предыдущих избирательных кампаний, что можно объяснить невысоким уровнем доверия к избирательным органам и судам, особенно после выборов президента 2020 года. К тому же практика показывает, что они не разрешают проблемы в ходе проведения избирательных процедур и, таким образом, не являются эффективным средством защиты нарушенных прав избирателей и участников электорального процесса.

Жалобы в суды на решения об образовании избирательных комиссий не подавались вовсе. Председатель ЦИК Игорь Карпенко 30 марта 2022 года заявил, что не подавались и жалобы на результаты референдума. Однако известно о подаче одной жалобы в Верховный Суд, по которой отказано в возбуждении дела вследствие неподведомственности, и двух — в районные суды, по которым отказано в возбуждении дела в связи с пропуском срока на обращение.

Всего, по официальным данным ЦИК, было подано 860 обращений, в том числе 716 — в ЦИК, 98 — в избирательные комиссии всех уровней, и еще 46 — в местные исполнительные и

распорядительные органы<sup>1</sup>. Сведения о содержании жалоб и результаты их рассмотрения не опубликованы.

Избирательный кодекс, как и прежде, содержит ограниченный перечень решений и действий, подлежащих обжалованию в судебном порядке. Не подлежит судебному обжалованию, среди прочего, решение ЦИК об установлении результатов референдума.

## Введение

Кампания общественного наблюдения за выборами «Правозащитники за свободные выборы» — независимая и политически не ангажированная совместная инициатива Правозащитного центра «Весна» и Белорусского Хельсинкского Комитета. Цель Кампании — наблюдение за выборами, оценка избирательного процесса с точки зрения соответствия белорусскому избирательному законодательству и международным стандартам свободных и демократических выборов, информирование белорусской общественности, государственных органов и международного сообщества о результатах наблюдения, подготовка рекомендаций и предложений по совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения.

## Условия наблюдения

В соответствии со ст. 13 ИК выборы в Республике Беларусь проводятся гласно. Наблюдатели имеют право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, на участках для голосования и при подсчете голосов. Права и обязанности наблюдателей регулируются ст. 13 ИК. Порядок их выдвижения и аккредитации регламентирован постановлением ЦИК.

Кампания «Правозащитники за свободные выборы» в [отсутствии возможности](#) организовывать, как ранее, полномасштабное наблюдение за избирательной кампанией, направлять своих наблюдателей в избирательные комиссии и на участки для голосования в ходе проведения объявленного референдума по принятию изменений и дополнений в действующую Конституцию, объявила о запуске экспертной миссии по наблюдению за процессом проведения референдума. Целью миссии является оценка его соответствия международным стандартам, касающимся проведения подлинной, свободной и демократической избирательной кампании.

Провластное наблюдение было организовано путем направления в избирательные комиссии 45 701 наблюдателя, из них 44 540 наблюдателей — в участковые комиссии. Более 70% наблюдателей выдвинуты пятью крупнейшими провластными общественными объединениями и профсоюзами ФПБ. Стоит отметить, что эти же общественные объединения и партии традиционно образуют большинство в составе избирательных комиссий всех уровней. Такое высокое число провластных наблюдателей могло быть обусловлено необходимостью создать непреодолимый барьер для независимых наблюдателей, как и в 2020 году: в соответствии с Положением о порядке направления и деятельности наблюдателей при подготовке и проведении республиканского референдума в 2022 году на заседаниях участковых комиссий, в помещениях для голосования может присутствовать одновременно не более пяти наблюдателей. В период досрочного голосования в помещение для голосования одновременно допускается не более трех наблюдателей. Если количество членов участковой комиссии не превышает семи, на ее заседаниях и в помещении для голосования вправе присутствовать

---

<sup>1</sup> <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elect11.pdf>

наблюдатели в количестве не более половины состава участковой комиссии. Право присутствия наблюдателей определяется очередностью их аккредитации при соответствующей комиссии.

Партия БНФ и другие демократические партии не проводили совместную кампанию по наблюдению во время конституционного референдума. Об этом говорилось в заявлении, подписанном Объединенной гражданской партией, Белорусской партией зеленых, Белорусской социал-демократической партией (Грамада) и Партией БНФ.

В прежние годы на большее число избирательных комиссий приходилось меньше наблюдателей: на выборах в Палату представителей Национального собрания 2019 года было аккредитовано 38 878 человек, на выборах президента 2010 года — 39 619 человек, включая и независимых наблюдателей. Исключение составлял 2020 год, когда в комиссиях было зарегистрировано 53 868 наблюдателей и властями был впервые опробован механизм ограничения допуска независимых наблюдателей на участки для голосования путем направления большого количества наблюдателей от провластных партий и организаций.

Референдум прошел без наблюдения со стороны международной миссии БДИПЧ ОБСЕ, которому не было направлено соответствующее приглашение. Евросоюз также не направлял наблюдателей в Беларусь на референдум: об отсутствии таких планов 16 февраля заявил официальный представитель европейской внешнеполитической службы Питер Стано: «Мы констатировали, что белорусские власти не пригласили Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ развернуть миссию по наблюдению в Беларуси. ЕС, со своей стороны, также не планирует направлять какую-либо официальную миссию по наблюдению за голосованием».

Международное наблюдение было представлено 145 наблюдателями Содружества Независимых Государств (СНГ), из которых 37 — от Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (МПА СНГ); это была наиболее многочисленная миссия. Кроме того, аккредитованы 14 наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), 2 — от Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ), 12 — от избирательных органов иностранных государств (Азербайджана, Армении, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана), 22 «независимых наблюдателя» (их данные не опубликованы). Всего на 24 февраля аккредитовано 195 международных наблюдателей<sup>2</sup>.

### *Преследование наблюдателей*

Попытки граждан принять участие в независимом наблюдении жестко пресекались: например, житель деревни Чёнки Гомельского района Николай Сушков выразил намерение зарегистрироваться наблюдателем в местной участковой комиссии (участок для голосования № 45) по проведению референдума. Он собрал необходимое количество подписей односельчан и 18 февраля отнес их в поселковый сельсовет, где расположена участковая комиссия. Некоторое время спустя ему в личных сообщениях в Facebook написал председатель Чёнковского сельсовета Гомельского района Алексей Кобзаров и пригласил на встречу в сельсовет по местным вопросам. После того как Николай Сушков отправился на встречу, его телефон стал недоступен. Позднее из информации БСДП стало известно, что Сушкова задержали и привлекли к административной ответственности за подписку на «экстремистские» каналы и распространение информации, назначив административное взыскание в виде 12 суток административного ареста.

---

<sup>2</sup> <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/sved2.pdf>

Алексей Елисеев из Калинковичей, выдвигавшийся в качестве наблюдателя за ходом референдума, также был задержан за якобы совершенное мелкое хулиганство — его обвинили в том, что он пытался завладеть журналом аккредитации наблюдателей.

Вадим Кузьмин был зарегистрирован наблюдателем на референдум от партии «Справедливый мир». Когда в первый день досрочного голосования он посетил избирательные участки в Железнодорожном районе Витебска, то сразу заметил нарушения: не были вывешены списки членов избирательных комиссий, а урны для бюллетеней опечатаны ненадлежащим образом. Пока В. Кузьмин писал жалобы в окружную комиссию и прокуратуру, ему сообщили, что наблюдать за избирательным процессом он не сможет из-за ограничений, связанных с коронавирусом, и в связи с тем, что на участке уже аккредитовано три наблюдателя. Вскоре наблюдателю позвонили из прокуратуры и пригласили приехать для «профилактической беседы», угрожая при этом, что, в случае неявки, сотрудники прокуратуры приедут к нему.

## **Формирование комиссий**

Подготовку и проведение референдума осуществляла ЦИК в обновленном составе: 13 декабря 2021 года Игорь Карпенко был назначен председателем Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. Кроме него был назначен ряд новых членов. Таким образом, по сравнению с выборами президента 2020 года обновилась половина состава ЦИК.

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 образуются за месяц до референдума из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, которые выдвинуты в состав комиссий путем сбора подписей.

Согласно ст. 34 ИК органы, образующие комиссию, как правило, формируют не менее одной трети ее состава из представителей политических партий и других общественных объединений. Государственные служащие не могут составлять более одной трети состава комиссии. Эти положения не применяются при образовании участковых комиссий за пределами Республики Беларусь. В состав комиссии не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов.

Формирование комиссий происходит по правилам, установленным Избирательным кодексом. Отдельные вопросы формирования комиссий регламентированы постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов от 21 января 2022 года № 2 «О разъяснении порядка применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь, регулирующих вопросы образования комиссий по референдуму».

В соответствии с ИК, решение о формировании комиссий в семидневный срок с момента его принятия публикуется в печати. В ходе референдума 2022 года не принималось ставшее уже традиционным постановление, направленное на регулирование порядка информирования граждан избирательными комиссиями и местными исполнительными и распорядительными органами о работе по подготовке и проведению референдума. Таким образом, правила использования официальных сайтов исполнительных комитетов, а также местных администраций районов в городах в целях информирования о референдуме не были

определены, что естественным образом сказалось на объеме и качестве публикуемой там информации.

### *Территориальные комиссии*

В соответствии с Календарным планом организационных мероприятий по подготовке и проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь выдвижение представителей в состав ТК должно было завершиться не позднее 22 января 2022 года: согласно ИК территориальные комиссии образуются не позднее чем за месяц до референдума.

Отличительной чертой нынешней кампании стал экстремально короткий срок для выдвижения в комиссии представителей субъектов, имеющих на это право: 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 было определено 22 января 2022 года. Таким образом, на выдвижение представителей и подачу документов у заинтересованных субъектов оставался один полный день.

В отличие от предыдущих электоральных кампаний, в ходе референдума ЦИК не определил порядок информирования о времени и месте приема документов по выдвижению представителей в состав ТК. Эта информация была размещена не на всех сайтах органов местной власти.

По данным ЦИК, в 153 территориальные комиссии было выдвинуто 1 934 человека. Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав территориальных комиссий выдвинули восемь из них, в том числе три 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 направляли своих представителей в территориальные комиссии. Всего от политических партий в ТК было выдвинуто 120 представителей, что составило лишь 6,2% от общего количества претендентов. Такое положение свидетельствует о сохранении невысокой роли партий в политической жизни государства. Отдельно следует отметить, что деятельность большинства провластных партий в межвыборный период едва ли была заметна.

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

Большинство претендентов в члены ТК составили выдвинутые провластных общественных объединений и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси. Количество выдвинутых в комиссии представителей общественных объединений и профсоюзов составило 52,74%. Важно подчеркнуть, что это не свидетельствует о большом влиянии общественности на избирательные процессы: ядро выдвинутых составили представители пяти проправительственных организаций — РОО «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», ОО «Белорусский союз женщин», Белорусское общественное объединение ветеранов и ОО «Белорусский фонд мира» и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси. Вместе они выдвинули 964 представителя — 94,5% от представителей всех общественных объединений и 49,8% от всех претендентов на места в комиссиях.

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 было проводиться в случаях, когда количество претендентов в состав комиссии превышает предусмотренное количество членов комиссии.

Согласно указанному постановлению ЦИК, на заседаниях органов, образующих комиссии, имеют право присутствовать лица, указанные в ч. 5 ст. 34 Избирательного кодекса (представители организационных структур политических партий, иных общественных объединений, трудовых коллективов организаций, коллективов структурных подразделений организаций, граждан, выдвинувших своих представителей в состав соответствующих комиссий). Участие наблюдателей на этих заседаниях не было предусмотрено, в отличие от предыдущих избирательных кампаний.

Между тем, порядок осуществления одного из важнейших этапов проведения электоральной кампании всегда критиковался Кампанией «Правозащитники за свободные выборы» в связи с неопределенностью правового регулирования, непубличностью на этапе принятия решений о включении или невключении того или иного представителя, отсутствием гарантий для равного представительства в комиссиях 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. Последнее обстоятельство ярко проявляется при подсчете соотношения между количеством выдвинутых и включенных в комиссии представителей субъектов: для провластных субъектов оно высокое, а для оппозиционных или независимых субъектов — минимальное. В настоящей кампании оно впервые достигло нуля.

Всего было сформировано 153 территориальные избирательные комиссии, в которые вошли 1 857 человек, из них 89 представителей политических партий (4,79% от общего числа). Из 20 претендентов от оппозиционных партий в состав ТК не вошел ни один. 80 из 89 представителей партий, или 90%, явились членами Коммунистической партии Беларуси, которые на президентских выборах 2020 года составляли 58% от членов территориальных комиссий, выдвинутых партиями, а на парламентских выборах 2019 года — 34% от членов окружных комиссий, выдвинутых партиями.

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



Объективным показателем включения различных политических сил в избирательные комиссии является соотношение количества представителей комиссий, включенных в состав комиссий, к количеству выдвинутых представителей.

У оппозиционных политических партий этот показатель, как указывалось выше, 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%.

#### *Участковые комиссии*

В соответствии с Календарным планом, выдвижение представителей в состав УК должно было завершиться не позднее 3 февраля 2022 года.

Так же, как и в случае с территориальными избирательными комиссиями, в ходе референдума ЦИК не определил порядок информирования о времени и месте приема документов по выдвижению представителей в состав УК. Эта информация была размещена на сайтах лишь некоторых органов местной власти, но далеко не на всех.

По данным ЦИК, в 5 510 участковых комиссий было выдвинуто 59 176 человек.

Власти отказались от создания участковых комиссий за пределами Беларуси (на последних выборах их было 44). Среди заявленных причин для такого решения — «эпидемиологическая ситуация, невозможность обеспечить достаточный уровень безопасности при организации голосования, а также отсутствие необходимого количества граждан на консульском учете». С учетом существовавших на момент референдума многочисленных ограничений и запретов для граждан на пересечение границы Беларуси и других государств, заявленных властями в качестве с противоэпидемических мер, значительная часть белорусских избирателей, которые по тем или иным причинам находились за границей во время референдума, была лишена возможности проголосовать и, соответственно, реализовать свое право участвовать в решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни. При этом никаких понятных и приемлемых аргументов для лишения сотен тысяч белорусов права голоса властями не было приведено. Довод о небольшом количестве граждан Беларуси на консульском учете также является несостоятельным, поскольку после событий августа 2020 года количество белорусов, выехавших в другие страны, увеличилось значительно. Следует отметить, что ранее избирательные участки при посольствах открывались во всех электоральных кампаниях.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав участковых избирательных комиссий выдвинули 11. Среди них пять оппозиционных: Белорусская партия «Зеленые» (2 представителя), Белорусская партия левых «Справедливый мир» (30 представителей), Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) (7 представителей), Белорусская социал-демократическая «Грамада» (1 представитель) и Объединенная гражданская партия (2 представителя). Оппозиционная Партия БНФ не направляла своих представителей в участковые комиссии.

Всего от политических партий в состав УК был выдвинут 2 601 представитель, что составило только 4,4% от всего количества претендентов.

В целом следует отметить, что оппозиционные партии и объединения не были активными на местах, многие члены партий и рядовые активисты покинули страну, опасаясь политически мотивированного преследования со стороны властей. Также на активность оппозиционных партий, очевидно, повлияли предшествующие электоральной кампании многочисленные обыски и задержания оппозиционных активистов и наблюдателей на прошлых выборах. В то же время есть сведения о выдвижении в комиссии независимых представителей от групп

граждан: например, были выдвинуты три человека в три различные УК Слонимского района, но ни одного из них в состав комиссий исполком не включил. Также независимый претендент собрал подписи и предоставил их в администрацию Московского района г. Бреста, но не был включен в состав УК.

Доля выдвиженцев трудовых коллективов составила 11% (6 509 представителей), граждан — 33,7% (19 945 представителей), других общественных объединений — 50,9% (30 121 представитель).

Большинство претендентов в состав УК составили выдвиженцы пяти провластных организаций: РОО «Белая Русь», ОО «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 28 811 представителей, или 95,6% от представителей всех общественных объединений и 48,7% от всех претендентов на места в комиссиях. Следует подчеркнуть, что остальные выдвиженцы от общественных объединений также представляли провластную общественность, направляясь в комиссии от различных организаций, таких как ОО «Белорусский союз ветеранов войны в Афганистане», ОО «Белорусский союз офицеров» и др.

Заседания районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов, местных администраций в районах городов по образованию УК прошли с 4 по 6 февраля 2022 года.

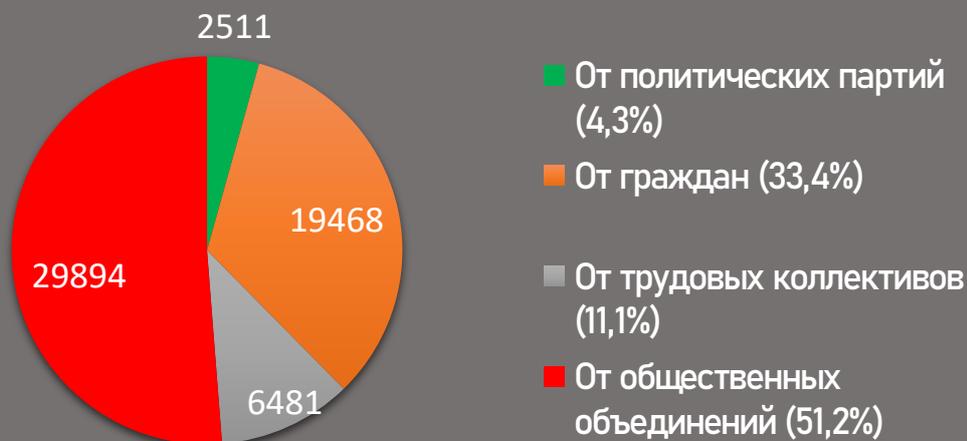
Как и в ходе формирования территориальных избирательных комиссий, процесс формирования участковых комиссий характеризовался низким уровнем информирования общественности. Отсутствие независимых наблюдателей на заседаниях исполкомов и администраций по образованию комиссий, безусловно, также повлиял на объем доступной информации о том, каким образом происходило формирование участковых комиссий, голосование по выдвинутым претендентам и обсуждение их личных и деловых качеств.

Всего было сформировано<sup>3</sup> 5 510 участковых комиссий, в которые вошли 58 354 члена. Из них 2 511 — представители политических партий (4,3% от общего числа). Из 42 претендентов от оппозиционных партий в состав УК не вошел ни один. В участковые избирательные комиссии вошли 28 584 представителя пяти провластных общественных объединений и профсоюзов ФПБ, что составило 49% от всего состава комиссий. 19 468 человек представляли группы граждан (33,4% от общего числа), 6 481 — трудовые коллективы (11,1% от общего числа).

---

<sup>3</sup> <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elect13.pdf>

## СОСТАВ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РАЗЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ В УЧАТКОВЫХ КОМИССИЯХ



У оппозиционных политических партий соотношение количества представителей, вошедших в состав комиссий, к числу выдвинутых представителей равно нулю, у пяти провластных общественных объединений и профсоюзов ФПБ — 98,9%, у провластных политических партий — 98,1%, у групп граждан — 97,6%, у трудовых коллективов — 99,6%.

Стоит отметить, что на предыдущих выборах власти включали незначительную часть от выдвинутых представителей оппозиции из числа зарегистрированных партий и общественных объединений в комиссии, и это сохраняло видимость их участия в политическом процессе, хотя и не влияло на конечное соотношение сил в избирательных комиссиях. На президентских выборах 2020 года «проходимость» представителей оппозиционных партий в УК была на уровне 1,1%, на парламентских 2019 года — 4,2%.

Таким образом, впервые в истории независимой Беларуси оппозиция дискриминационно не была представлена ни в одной из избирательных комиссий.

Информация о составах созданных участковых комиссий поступала неоднозначная: в некоторых комиссиях обновилась почти половина состава, а некоторые состояли из «старых проверенных кадров». Очевидно, это связано с результатами прошедшей кампании по выборам президента 2020 года, когда комиссии по-разному выполнили свои задачи: в некоторых были установлены результаты выборов, соответствующие волеизъявлению избирателей, некоторые привычно подтвердили «победу» действующего президента, а некоторые комиссии продемонстрировали лояльность только после оказанного давления. Территориальные комиссии сохранили ядро своих прежних составов — в них по-прежнему от кампании к кампании появляется 1–2 новых человека.

Субъекты, выдвинувшие своего представителя в состав комиссии и не согласные с соответствующим решением местного исполнительного и распорядительного органа, имеют право обжаловать данное решение 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.

Следует отметить, что, в отличие от предыдущих электоральных кампаний, в ходе подготовки и проведения референдума в суды не было подано ни одной жалобы на решение органов, образующих комиссии. И это наглядно демонстрирует тотальное недоверие к системе правосудия в условиях правового дефолта.

Впервые в истории электоральных кампаний в Беларуси списки членов участковых избирательных не были размещены на сайтах местных исполкомов непосредственно после формирования комиссий и в определенный Избирательным кодексом срок не опубликованы в местных СМИ.

Это является прямым нарушением требований Избирательного кодекса. Так, в силу ч. 7 ст. 34 ИК решение об образовании комиссий в семидневный срок со дня его принятия публикуется в печати. В решении указываются фамилия, имя, отчество каждого члена комиссии, способ выдвижения в состав комиссии, место нахождения и номера телефонов комиссии.

Например, городская газета «Вестник Могилева» 10 февраля опубликовала только названия и адреса участковых комиссий, сославшись при этом на ст. 34 ИК.

Журналисту сайта «Зеркало» на горячей линии Центральной комиссии пояснили, что «ЦИК рекомендовала не публиковать списки членов участковых комиссий в связи с обеспечением их безопасности, так как в 2020 году им поступало очень много угроз, информация о них была в открытом доступе. Каждый, кто хотел, находясь в Беларуси или за рубежом, считал необходимым что-то написать, какую-то угрозу. Однако, придя на участок, вы, естественно, сможете увидеть всех работников».

Как стало известно экспертам Кампании «Правозащитники за свободные выборы», составы УК оставались тайной до самого конца электоральной кампании: на участках для голосования списки членов участковых комиссий не были вывешены, а на многих участках у членов комиссий вместо фамилии на бейджах было написано «член избирательной комиссии», «председатель участковой комиссии» и т. п.

Подводя итоги референдума, председатель ЦИК Игорь Карпенко заявил, что «отмечались отдельные неприятные моменты, когда были попытки со стороны деструктивных сил заполучить личные данные членов избирательных комиссий».

## **Агитация**

Согласно ч. 3 ст. 45 Избирательного кодекса гражданам Республики Беларусь, политическим партиям, другим общественным объединениям, трудовым коллективам предоставляется право беспрепятственной агитации за предложение по проведению референдума, за принятие решения, вынесенного на референдум, а также против предложения по проведению референдума, против принятия решения, вынесенного на референдум. ИК закрепляет, что массовые мероприятия, целью которых является осуществление агитации по референдуму, проводятся в соответствии с законодательством Республики Беларусь о массовых мероприятиях. Это значит, что, в отличие от массовых мероприятий во время других электоральных кампаний, когда собрания проводятся в упрощенном порядке, организаторы

мероприятий во время референдума должны подавать заявление на проведение массового мероприятия не позднее чем за 15 дней до предполагаемой даты его проведения.

Таким образом, это, а также традиционные проблемы с проведением массовых мероприятий оппозиционными партиями и обычными гражданами делает невозможным широкое использование собраний в целях агитации во время референдума.

В соответствии с ИК при проведении референдума местные исполнительные и распорядительные органы по согласованию с соответствующими комиссиями должны выделять на территории участков для голосования места, наиболее посещаемые гражданами, для размещения агитационных печатных материалов. Размещение агитационных печатных материалов в других местах может осуществляться с разрешения руководителя соответствующей организации. В случае, если руководитель организации разрешил размещение в организации агитационного печатного материала одному кандидату, он не имеет права отказать другому кандидату в размещении агитационного печатного материала на тех же условиях. Исполнительные и распорядительные органы могут запрещать размещение агитационных печатных материалов в не отведенных для них местах. Государственные средства массовой информации обязаны обеспечивать равные возможности для опубликования вопросов, текстов законопроектов, вынесенных на референдум, проведения агитации по референдуму.

Согласно ст. 47 ИК запрещается агитация, при проведении которой осуществляется пропаганда войны, содержатся призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, оскорбления и клевета в отношении должностных лиц Республики Беларусь, а также призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока референдума, назначенного в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Запрещаются агитация или пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную вражду. Гражданам и организациям при проведении ими агитации по референдуму запрещается раздавать денежные средства, подарки и другие материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно предоставлять любые услуги и товары, за исключением агитационных печатных материалов, специально изготовленных с соблюдением требований ИК для проведения референдума. При проведении агитации по референдуму запрещается воздействовать на граждан обещаниями передачи им денежных средств, материальных ценностей. При нарушении требований этой статьи соответствующие комиссии принимают меры по пресечению нарушений, а Центральная комиссия, территориальная, окружная избирательная комиссия вправе также отменить решение о регистрации кандидата.

Власти организовали широкое освещение вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию. Агитационной работой в регионах занимались аппарат исполкомов, идеологические службы предприятий, организаций и учреждений, привлекались педагоги, врачи и работники сферы культуры, провластные общественные организации и профсоюзы. Проводились многочисленные встречи с провластными экспертами и чиновниками. Большинство мероприятий проводилось закрыто и негласно. На них присутствовали сотрудники государственных организаций и предприятий, учителя, студенты вузов, колледжей и т. п. Такие встречи проходили формально, без активных обсуждений и дискуссий. На встречах

со студентами присутствовали деканы, которые реагировали на неудобные вопросы. Заявлялось, что участие в референдуме — это гражданский долг студентов.

Известно о многочисленных фактах использования административного ресурса при агитации. Например, чтобы обеспечить явку, работников подвозили на агитационные встречи на служебном транспорте. Встречи в рабочих коллективах государственных организаций проводились в рабочее время.

Ввиду репрессий, которые беспрерывно продолжаются в Беларуси, невозможно говорить о равных условиях по агитации для сторонников и противников референдума.

Превентивные задержания противников вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию, общественных активистов и участников мирных собраний 2020 года, а также «профилактические беседы» по поводу неучастия в несанкционированных акциях протеста начались за две недели до референдума. В случаях выявления агитации против участия в референдуме или вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию граждан задерживали и привлекали к административной ответственности. Зафиксировано не менее 38 подобных фактов. Задержанным назначали административные взыскания в виде административного ареста на срок от 7 до 15 суток. Как правило, это были люди, которые ранее преследовались по политическим мотивам. Задержания происходили и в ходе досрочного голосования.

Кроме того, не менее 11 человек стали фигурантами уголовных дел, связанных с проведением референдума.

14 января в деревне Терюха Гомельской области [задержали](#) 68-летнего пенсионера и бывшего сельского депутата Николая Витикова. Основанием для задержания стало его письмо в районную газету «Маяк» по поводу обсуждения изменений в Конституцию. Следователи квалифицировали письмо пенсионера как преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 130 Уголовного кодекса, — разжигание социальной вражды или розни. На момент подготовки данного доклада мужчина продолжал находиться под стражей в ожидании суда.

31 января силовики задержали Анатолия Латушку, Лилию Ананян, Елену Малиновскую за то, что якобы они рисовали по трафарету на почтовых ящиках в подъездах жилого дома герб «Погоня». Известно, что после задержания Анатолия сильно избили. Позже Следственный комитет сообщил, что якобы они наносили «протестные надписи», сожгли государственный флаг, повредили баннеры с изображением милиционеров и печатали листовки о референдуме. Сообщалось, что против них возбудили дело о хулиганстве, надругательстве над государственными символами, а также о препятствовании участию в референдуме.

16 февраля в рамках уголовного дела по ст. 191 УК (воспрепятствование осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме, либо реализации права законодательной инициативы граждан, либо работе Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательных комиссий, комиссий по референдуму, комиссий по проведению голосования об отзыве депутата) были [задержаны](#) Вячеслав Дашкевич, Михаил Хомицевич, Роман Карпук, Татьяна Заяц, Николай Коробко, Екатерина Куприянова — за распространение среди членов комиссий листовок с призывом к

честному подсчету голосов. Все шесть человек на момент подготовки доклада находились под стражей в ожидании суда.

20 февраля МВД сообщило о девяти уголовных делах, возбужденных в связи с проведением референдума. В эфире телеканала ОНТ были показаны кадры задержания за листовки, которые якобы отправлялись членам избирательных комиссий с текстом следующего содержания: «Учителя! Читайте голоса на референдуме честно. Если будет иначе, то бойтесь! Мы к вам придем и спросим».

23 февраля 60-летнюю воспитательницу детского сада Ларису Николаеву задержали и поместили под стражу по обвинению в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 191 УК (воспрепятствование осуществлению права на участие в референдуме, работе Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, комиссий по референдуму), за распечатанные 16 листовок с агитацией за «два крестика» на бюллетенях на референдуме. 4 апреля суд Фрунзенского района Минска приговорил ее к трем годам ограничения свободы без направления в исправительное учреждение («домашняя химия»).

В то же время провластные участники процесса безнаказанно нарушали избирательное законодательство: например, 11 февраля в областной газете «Витебские вести» было опубликовано Обращение членов Витебского областного Координационного совета общественных объединений и политических партий. 19 руководителей общественных организаций и политических партий призвали жителей Витебской области прийти на участки для голосования и проголосовать за изменение Конституции. Трое из подписавшихся являются членами Витебской областной избирательной комиссии по проведению референдума: Валерьян Мацкевич — председатель областной организации общественного объединения «Белорусский союз ветеранов войны в Афганистане», Татьяна Туманова — председательница Витебского областного отделения общественного объединения «Белорусский фонд мира», Сергей Ольсевич — председатель Витебской областной организации Белорусского общественного объединения ветеранов.

В обществе наблюдалась общая апатия, царила атмосфера страха из-за возможных репрессий в связи с критикой в отношении референдума, проекта изменений в Конституцию и действий властей. Государственные СМИ освещали только деятельность сторонников вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию и высказывали только эту позицию.

Несмотря на то, что, согласно законодательству, при проведении референдума местные исполнительные и распорядительные органы соответствующим решением должны были выделить на территории участков для голосования места, наиболее посещаемые гражданами, для размещения агитационных печатных материалов, это положение Избирательного кодекса не было выполнено. Местные органы не принимали соответствующих решений (по крайней мере эти решения не публиковались). Кроме того, Календарный план не предусматривал необходимость принятия подобных решений.

## Голосование

### *Досрочное голосование*

В соответствии с официальными данными ЦИК, на протяжении пяти дней досрочного голосования в нем приняло участие 42,93% избирателей, включенных в списки избирателей (в Гомельской области — 49,02%) или 55% от всех принявших участие в референдуме, что является рекордом за всю историю проведения электоральных кампаний в Беларуси.

В распоряжении Кампании «Правозащитники за свободные выборы» имеются многочисленные сообщения об организованном досрочном голосовании сотрудников бюджетных учреждений, органов внутренних дел, военнослужащих, учащихся и студентов. На некоторых предприятиях работников поощряли за участие в досрочном голосовании: предоставляли в рабочее время 2–3 часа оплачиваемого времени, чтобы проголосовать досрочно, на других — опрашивали об участии в досрочном голосовании по спискам.

По достоверным сведениям, которые имеются у Кампании, избиратели, вопреки озвученным цифрам о количестве проголосовавших, неактивно участвовали в досрочном голосовании. В этой связи представляется, что количество проголосовавших досрочно по сведениям ЦИК не имеет ничего общего с действительностью.

Власти болезненно реагировали на протестное голосование: в Витебске 26 февраля на участке для голосования задержали мужчину, который поставил две отметки в бюллетене<sup>4</sup>. Его обвинили в несанкционированном пикетировании. Поскольку голосование проводится в кабинках с открытыми занавесками, дежурные милиционеры заметили, что человек фотографировал бюллетень. Мужчину задержали и заметили, что он поставил две отметки в бюллетене. По мнению сотрудников милиции, поставив две отметки вместо одной в бюллетене для голосования на референдуме, гражданин провел несанкционированный пикет, что безусловно является правовым нонсенсом.

### *Основной день голосования*

Голосование в день выборов начинается в 08:00 и заканчивается в 20:00 и проводится в двух формах: голосование на участке для голосования и голосование по месту нахождения избирателей.

В целом, эксперты кампании получили сведения о низкой активности избирателей: немногочисленные участки, мало подписей в списках избирателей, получивших бюллетени, низкая общая заинтересованность граждан в участии в голосовании. Однако в основной день голосования 27 февраля отмечались разные виды протестной активности граждан, такие как проставление двух отметок в бюллетене, нахождение возле участка после 14:00, а также многочисленные антивоенные пикеты. В день основного голосования были задержаны 908 человек. Задержания проходили по всей Беларуси. По данным ПЦ «Весна» к административным арестам были привлечены не менее 616 человек. Подавляющее большинство задержанных — участники мирных акций протеста против военной агрессии России в отношении Украины и участия в ней Беларуси. Однако нередко участников

---

<sup>4</sup> Незадолго до референдума оппозиционные силы заявили о начале кампании по призыву избирателей ставить две отметки в бюллетене для голосования (в графе «за» и «против»), тем самым делая бюллетень недействительным. Это обосновывалось необходимостью консолидировать людей, не согласных с действиями властей, в отсутствие реальных возможностей повлиять на проведение референдума.

референдума задерживали за попытку сфотографировать бюллетени. Например, в Новополоцке были задержаны на избирательном участке член стачки «Нафтана» Виктор Акаевич и его сын Артем Акаевич. Как утверждают очевидцы, Виктор сфотографировал свой бюллетень, за что его и задержали.

В соответствии со ст. 54 ИК, участковая комиссия обязана обеспечить возможность участвовать в голосовании участникам референдума, которые по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не смогут прийти в день референдума в помещение для голосования. Участковая комиссия по просьбе участников референдума, высказанной в письменной или устной форме, поручает не менее чем двум членам комиссии организовать голосование по месту пребывания этих лиц в день выборов, референдума. В то же время, как известно экспертам Кампании «Правозащитники за свободные выборы», эта норма участковыми комиссиями не выполнялась. Так, имелись примеры, когда члены избирательной комиссии ходили по деревням с урной для голосования и просили проголосовать тех, кто даже не заявлял просьбу о голосовании по месту своего нахождения. В Гомеле члены участковых комиссий ходили по дворам жилых домов и уговаривали проголосовать прохожих. В Витебске по подъездам домов ходили люди, которые представлялись членами участковой комиссии и предлагали проголосовать на месте — у дверей квартиры. В Светлогорске члены комиссии обходили все квартиры подъезда жилого дома, предлагая желающим проголосовать. В деревнях Сморгонского района комиссия обходила все дома, независимо от наличия или отсутствия соответствующего заявления о голосовании на дому.

## **Подсчет голосов и установление результатов выборов**

Согласно ИК подсчет голосов на участках начинается после окончания голосования в 20:00.

Процедуры подсчета голосов остаются одним из наиболее критикуемых международными и национальными наблюдателями этапов избирательной кампании. Основной проблемой подсчета голосов является отсутствие установленного пошагового описания способа и процедуры подсчета в ст. 55 ИК, которая бы обеспечивала ее прозрачность. В данной статье закреплено лишь правило раздельного подсчета голосов по видам голосования (досрочное, по месту нахождения избирателя и в основной день голосования), а также то, что подсчет голосов участников референдума должен проводиться непосредственно членами участковой комиссии без перерыва до получения результатов голосования. Каким конкретно способом подсчитываются избирательные бюллетени и как при этом распределяются роли членов УИК, статья 55 ИК не устанавливает. Это является основной системной проблемой действующего законодательства, позволяющей проводить нетранспарентный подсчет голосов, манипулировать и фальсифицировать результаты голосования.

БДИПЧ ОБСЕ неоднократно направлял властям Беларуси рекомендации по совершенствованию правового регулирования данной процедуры и приведению ее в соответствие с международными стандартами проведения свободных и демократических выборов, однако они так и остались без внимания со стороны властей.

Традиционно избирательные комиссии используют т. н. одновременный и коллективный подсчет голосов, когда бюллетени считаются всеми членами комиссии одновременно, без демонстрации бюллетеней. Данный способ подсчета голосов также не установлен ст. 55 ИК,

является непрозрачным для наблюдателей и других членов УК и позволяет фальсифицировать результаты подсчета голосов.

Экспертам Кампании «Правозащитники за свободные выборы» стало известно, что прежняя практика непрозрачного подсчета голосов сохранилась повсеместно в ходе проведения референдума. Также имеются сведения, что на ряде участков не производился даже отдельный подсчет из ящиков для различных видов голосования, что является прямым нарушением требований ИК.

В отсутствие независимого наблюдения и представительства всех политических сил в избирательных комиссиях можно утверждать, что установление результатов голосования прошло полностью непрозрачно. Это является нарушением одного из основополагающих принципов проведения выборов — гласности их проведения. Кроме того, экспертам кампании известно, что на многих участках не была вывешена копия итогового протокола участковой комиссии.

## **Рекомендации**

### *Законодательная база*

Необходимо пересмотреть избирательное законодательство с учетом предыдущих рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, в том числе относительно состава и порядка формирования избирательных комиссий, прав кандидатов, прав наблюдателей и надлежащей организации голосования, подсчета голосов и установления итогов голосования. Законодательство следует толковать и применять таким образом, чтобы обеспечить равные условия для кандидатов, подлинную конкуренцию, свободное волеизъявление избирателей и честность избирательного процесса.

Необходимо реформировать законодательство, регулирующее свободу ассоциации, собраний и выражения мнения, для приведения его в соответствие с международными стандартами прав человека. Любые ограничения основных прав и свобод должны носить исключительный характер, вводиться только в случае необходимости в демократическом обществе и быть соразмерными законным целям, предусмотренным законом.

### *Списки избирателей*

Положительно оценивая принятые изменения в Конституцию, снявшие ограничения на голосование для лиц, заключенных под стражу, в то же время отмечаем, что в Конституции сохраняется необоснованный запрет права избирать для всех граждан, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы. Следует пересмотреть данное конституционное положение, сохранив ограничения права избирать лишь для лиц, осужденных за тяжкие преступления против государства, против мира и безопасности человечества. В то же время осуждение за преступления против государства не должно становиться инструментом ограничения избирательных прав.

Рекомендуем создать Государственный реестр избирателей для обеспечения всестороннего учета граждан, которые имеют право участвовать в выборах. Формирование реестра и его функционирование должны подлежать общественному контролю, в том числе со стороны

субъектов избирательного процесса. Создание Государственного реестра потребует изменений в Избирательный кодекс, а также принятия соответствующего законодательного акта.

#### *Формирование избирательных комиссий*

Следует пересмотреть порядок назначения членов ЦИК, установленный внесенными на референдуме изменениями в Конституцию, согласно которому председатель и члены Центральной избирательной комиссии избираются и освобождаются от должности Всебелорусским народным собранием. Процесс избрания и освобождения от должности состава ЦИК Всебелорусским народным собранием, исходя из практики его работы в предыдущие годы, может быть полностью непрозрачным. Между тем, процесс формирования ЦИК как важного элемента для демократической избирательной кампании должен быть понятным, гласным и инклюзивным и обеспечивать гарантии ее независимости и беспристрастности, что будет в конечном итоге способствовать повышению общественного доверия к избирательному процессу.

Необходимо законодательно закрепить преимущественное право политических партий направлять своих представителей в составы избирательных комиссий, предусмотрев при этом положение, что в случае, если политическая партия не воспользовалась своим правом направить представителей в составы избирательных комиссий, вакантные места в составе комиссий заполняются представителями, выдвинутыми гражданами и общественными объединениями. При этом участие трудовых коллективов в формировании избирательных комиссий следует исключить. Такой порядок образования избирательных комиссий позволит увеличить роль политических партий как основных участников избирательного процесса, создаст более высокий уровень доверия к избирательным комиссиям, а также сделает работу таких комиссий прозрачной для всего белорусского общества. Кроме того, данная норма создаст доверие к утвержденным таким составом комиссий итогам голосования. Закрепление за гражданами и общественными объединениями права выдвигать своих представителей в состав комиссий в случае, если партии не смогли выдвинуть достаточное количество своих представителей в составы избирательных комиссий, обеспечит необходимое комплектование избирательных комиссий.

#### *Агитация*

Необходимо обеспечить применение одинаковых подходов к ведению агитации как для сторонников выносимого на референдум вопроса, так и для его противников. Представители действующей власти не должны злоупотреблять своим служебным положением и использовать государственные ресурсы, в том числе материальные и человеческие, для продвижения иницилируемого на референдум вопроса.

Следует исключить необоснованные запреты и ограничения по ведению агитации в поддержку или против выносимого на референдум вопроса, распространив правила ведения агитации на период сбора подписей в поддержку предложения о проведении референдума.

Кроме того, следует отказаться от практики преследования граждан, выражающих свое мнение по вопросу, вынесенному на референдум.

Следует предусмотреть упрощенный порядок проведения массовых мероприятий, целью которых является осуществление агитации по референдуму, по аналогии с выборами президента и депутатов всех уровней. Общий порядок проведения массовых мероприятий, когда организаторы должны подать заявление на проведение мероприятия не позднее чем за 15

дней до его предполагаемой даты, делает практически бессмысленным использование массовых мероприятий в ходе референдума, который имеет более сжатые сроки по сравнению с выборами.

Должны быть сняты все искусственные ограничения на использование как сторонниками выносимого на референдум вопроса, так его противниками равных возможностей для опубликования и обнародования вопросов, вынесенных на референдум, проведения агитации по референдуму.

Следует законодательно более широко урегулировать вопросы финансирования агитации в ходе референдума.

Необходимо также прекратить любое запугивание, угрозы и давление на СМИ и журналистов со стороны представителей государственной власти, в том числе в ходе референдума и любой другой избирательной кампании. Государство должно признать высокую роль независимой журналистики в демократическом обществе и принять все меры по защите СМИ и журналистов от нападков в связи с осуществлением своей профессиональной деятельности.

#### *Досрочное голосование*

Следует законодательно закрепить, что граждане, которые в день голосования не могут присутствовать на избирательном участке, могут проголосовать досрочно при предъявлении в участковую избирательную комиссию документов, подтверждающих факт невозможности проголосовать в основной день голосования. Такими документами могут быть командировочные удостоверения, проездные билеты на транспорт междугородного (международного) сообщения, медицинское направление на прохождение лечения либо реабилитации вне населенного пункта, иные документы, предусмотренные законом либо постановлениями Центральной комиссии Республики Беларусь. Это вернет подлинный смысл досрочного голосования как исключительной формы голосования.

Необходимо также принять дополнительные меры по обеспечению сохранности урн и бюллетеней во время досрочного голосования.

#### *Подсчет голосов*

Следует законодательно закрепить следующие принципы процедуры подсчета голосов: подсчет голосов проводится гласно, в присутствии наблюдателей, которые могут следить за правильностью подсчета волеизъявления избирателей в каждом бюллетене (т. е. видеть содержание каждого бюллетеня); подсчет голосов проводится одним из членов комиссии, который озвучивает и демонстрирует всем членам комиссии и наблюдателям каждый бюллетень; подсчет голосов осуществляется отдельно по каждой урне для голосования, а результаты такого отдельного подсчета голосов отдельно по каждой урне отображаются в итоговом протоколе. Копия итогового протокола, заверенная председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и скрепленная печатью, выдается наблюдателю по его просьбе. Введение прозрачного подсчета голосов позволит вернуть доверие к результатам избирательных кампаний, а также, наряду с реализацией иных рекомендаций, создать условия для признания итогов референдумов и выборов как международным сообществом, так обществом в стране. Это поможет вернуть доверие к избирательным комиссиям и к избирательному процессу в целом.

Необходимо законодательно закрепить право наблюдателей непосредственно присутствовать и наблюдать за процедурой передачи избирательных бюллетеней и протоколов с результатами голосования с участков для голосования в вышестоящие избирательные комиссии.

В целях укрепления доверия к результатам избирательных кампаний следует ввести в избирательное законодательство норму, обязывающую местные исполнительные органы власти размещать на своих сайтах (в специальных разделах) и в печатных изданиях, учредителями которых они являются, информацию о результатах голосования по соответствующей административно-территориальной единице (избирательному округу, району, району в городе, области) с разбивкой по участкам для голосования. Информация о результатах голосования с разбивкой по участкам для голосования по всей стране также должна размещаться на сайте Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь.

#### *Судебные споры*

Следует законодательно закрепить право судебного обжалования любых решений избирательных комиссий всех уровней, которые затрагивают права участников избирательной кампании. Введение данной нормы создаст цивилизованную систему рассмотрения избирательных споров, повысит доверие к судебным решениям, укрепит общее уважение к правовым институтам государства.

В целях реализации принципа гласности избирательного процесса следует публиковать все судебные решения по избирательным спорам.

Одновременно с этим следует провести судебную реформу, направленную на укрепление независимости судей, для гарантирования принятия свободных от любого влияния судебных постановлений.

Необходимо также четко регламентировать исчисление процессуальных сроков для подачи жалоб в ходе избирательной кампании, в том числе начало и окончание течения сроков, условий их восстановления.

#### *Возможности наблюдения*

Следует обеспечить возможность наблюдения за всеми аспектами избирательного процесса и не создавать искусственных препятствий для работы наблюдателей.

Для обеспечения реальной прозрачности и гласности выборов необходимо также изменить ст. 13 Избирательного кодекса, предусмотрев, что наблюдатель, аккредитованный избирательной комиссией, имеет право наблюдать за всеми этапами и аспектами избирательного процесса на соответствующем округе, территории или участке, всеми действиями соответствующей избирательной комиссии, а также знакомиться с ее решениями, не допуская при этом вмешательства в деятельность комиссии, не нарушая порядок голосования и иные общепринятые запреты. Необходимо предусмотреть право наблюдателя получить удостоверенную комиссией копию протокола подсчета результатов голосования на избирательном участке, осуществлять фотосъемку, аудио- и видеозапись хода голосования (не нарушая при этом тайну голосования) и подсчета голосов на участках для голосования.