



ПРАВозАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Аналитический отчет об оценке этапа формирования участковых 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

- Участковые комиссии по проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь (далее — УК) — один из важных механизмов проведения референдума в соответствии с международными принципами свободных и демократических выборов и национальным избирательным законодательством;
- Согласно действующему избирательному законодательству, формирование участковых комиссий относится к компетенции местных органов власти;
- Представители оппозиционных партий и других общественных объединений в созданной властями обстановке всеобщего страха и репрессий не участвовали активно в выдвижении своих представителей в участковые комиссии, а из выдвинутых представителей (42 представителя) никто не попал в состав комиссий;
- Созданием участковых комиссий из числа лояльных представителей провластных партий, профсоюзов и общественных организаций завершена подготовка для проведения голосования, полностью контролируемого исполнительной властью;
- Власти отказались от создания участковых комиссий за пределами Беларуси; с учетом многочисленных ограничений и запретов на пересечение границы Беларуси и других государств, связанных с противоэпидемическими мерами для граждан, огромное количество соотечественников будет лишено возможности принять участие в референдуме;
- Основное количество выдвиженцев в состав УК 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 28 811 представителей — 95,7% от представителей общественных объединений и 48,7% от всех претендентов на места в комиссиях. Роль выдвиженцев от политических партий остается невысокой — 2601 человек, или 4,4% от всех выдвинутых;

- Большую часть членов УК составили представители общественных объединений — 29 894 человек, или 51,2%. В УК были включены 98,9% представителей пяти провластных общественных объединений и профсоюзов от общего количества выдвинутых этими субъектами;
- Из 42 претендентов от оппозиционных партий в состав УК не вошел никто. В то же время в УК включено 98,1% представителей провластных политических партий от общего числа выдвинутых. Это свидетельствует о сохранении дискриминационных подходов в отношении оппозиционных политических партий и независимых общественных объединений при формировании избирательных комиссий; впервые в истории независимой Беларуси оппозиция вообще не представлена в избирательных комиссиях.

Правовая основа

Вместе с территориальными комиссиями подготовку и проведение референдума обеспечивают участковые комиссии (ст. 31 ИК).

Как и территориальные, участковые комиссии должны включать в себя представителей политических партий и других общественных объединений не менее чем на треть. В состав УК не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов.

Государственные чиновники не могут составлять более одной трети членов комиссии. Но это положение не применяется при формировании участковых комиссий в больницах и других организациях здравоохранения, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях.

Порядок формирования УК урегулирован Избирательным кодексом (далее — ИК) и Постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК) от 21 января 2022 года №2 "О разъяснении порядка применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь, регулирующих вопросы образования комиссий по референдуму".

УК формируются районными и городскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением — местными администрациями. Каждая УК включает в себя 5-19 членов комиссии.

Решение органов, образовавших комиссию, может быть обжаловано в трехдневный срок со дня его принятия в районный, городской суд субъектами, выдвигавшими своих представителей в состав комиссии. Соответственно, жалоба должна быть подписана руководителем политической партии, другого общественного объединения, руководителем другой организации или их структурного подразделения, гражданами, выдвинувшими представителя в состав комиссии путем подачи заявления. Суд рассматривает жалобу в трехдневный срок, его решение является окончательным.

Решение о создании УК публикуется в печати в семидневный срок. В решении должны быть указаны фамилия, имя, отчество каждого члена комиссии, способ выдвижения в состав комиссии, место проживания и номера телефонов комиссии.

Участковая комиссия по референдуму обеспечивает соблюдение требований Избирательного кодекса и иного законодательства о референдуме на территории участка для голосования; уточняет списки граждан, имеющих право участвовать в референдуме, по участкам для голосования; знакомит участников референдума со списком граждан, имеющих право участвовать в референдуме, рассматривает заявления об ошибках в списках и решает вопрос о введении в него соответствующих изменений; уведомляет участников референдума о месте нахождения, рабочем времени и номере телефона участковой комиссии, а также о дне референдума, времени и месте голосования; обеспечивает подготовку помещения для голосования, урн для голосования и другого оснащения; контролирует на территории участка для голосования соответствие правилам размещения агитационных материалов; обеспечивает целевое использование денежных средств, выделенных на проведение референдума; организует голосование в день референдума; проводит подсчет голосов и определяет результаты голосования по участку; рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки референдума, организации голосования, подсчета голосов и принимает по ним решения; заслушивает сообщения должностных лиц местных исполнительных и распорядительных органов, организаций по вопросам, связанным с подготовкой и проведением референдума; осуществляет другие полномочия в соответствии с избирательным законодательством.

Полномочия участковых комиссий прекращаются через месяц после вступления в силу решения референдума.

Выдвижение представителей в участковые комиссии

В соответствии с Календарным планом организационных мероприятий по подготовке и проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь¹ (далее — Календарный план), выдвижение представителей в состав ИК должно было завершиться не позднее 03 февраля 2022.

Порядка информирования о времени и месте приема документов по выдвижению представителей в состав УК Центральной избирательной комиссией не установлено. Эта информация размещалась на некоторых сайтах органов местной власти, но далеко не на всех.

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

По сравнению с выборами Президента Республики Беларусь 2020 года, когда было создано 5 723 УИК и выдвинуто 70 200 представителей, количество участков для голосования и представителей уменьшилось: на президентских выборах 2020 года было создано на 213 избирательных участки больше, чем для референдума 2022 года, а количество представителей в состав участковых комиссий по референдуму 2022 года уменьшилось на 11 024 человека.

Значительное уменьшение количества комиссий в областях объясняется депопуляцией в сельской местности.

Также власти отказались от создания участковых комиссий за пределами Беларуси (на последних выборах их было 44). С учетом многочисленных ограничений и запретов на пересечение границы Беларуси и других государств, связанных с противоэпидемическими мерами для граждан, огромное количество соотечественников будет лишено возможности принять участие в референдуме.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав участковых комиссий выдвинули 11, в том числе 5 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 направила своих представителей в участковые комиссии. Как и ранее, процесс выдвижения представителей оппозиционных партий и других общественных организаций усложняется тем, что, в соответствии с ИК,

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

правом выдвижения своих представителей могут пользоваться только руководящие органы областных, Минских городских, районных, городских (в городах областного подчинения), районных в городах организационных структур политических партий и других общественных объединений. С 2003 года многочисленные организационные структуры политических партий были ликвидированы в связи с регистрацией в помещениях жилого фонда.

Следует напомнить, что 8 октября 2021 года Верховный суд Беларуси по предложению Минюста принял решение лишить регистрации общественное объединение "Говори правду", 10 ноября 2021 года Верховным судом лишено регистрации общественное объединение "БНФ "Возрождение", а 19 ноября 2021 года лишено регистрации Движение "За свободу". Вышеупомянутые организации раньше активно участвовали в электоральных кампаниях. Так, на последних выборах ОО "БНФ "Возрождение" выдвинуло в состав участковых комиссий 85 членов.

Всего от политических партий в состав УК выдвинут 2 601 представитель, что составило всего 4,4% от общего числа претендентов. Такое положение свидетельствует о сохранении минимальной роли партий в политической жизни государства. Среди 2 601 представителя партий только 42 члена оппозиционных партий — 1,6% от всего количества выдвинутых партийцев. Стоит отметить, что количество выдвинутых членов оппозиционных партий непреклонно снижается: на президентских выборах 2010 года в УК выдвигалось 1 073 представителя, в 2020 году — 545 представителей (37,2% и 12,4% от числа представителей партий соответственно).

В целом, эксперты кампании получают сведения о том, что оппозиционные партии не активны на местах, многие члены и активисты партий покинули страну. Также на активность оппозиционных активистов наверняка повлияли многочисленные обыски и задержания оппозиционных активистов предыдущей избирательной кампании, в том числе наблюдателей. При этом имеются сведения о выдвижении в комиссии независимых представителей, выдвинутых группами граждан: три представителя демократических сил претендовали на включение в трех разных УИК Слонимского района, но ни одного из трех независимых представителей в состав комиссий исполком не включил. Также независимый претендент собрал подписи и подал их в администрацию Московского района г. Бреста, но не попал в состав УК.

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

КОЛИЧЕСТВО ВЫДВИНУТЫХ В СОСТАВ УЧАСТКОВЫХ КОМИССИЙ ОТ РАЗНЫХ СУБЪЕКТОВ



Большинство претендентов в состав УК составили выдвиженцы провластных общественных объединений и профсоюзов Федерации профсоюзов Беларуси. Число выдвинутых в комиссии представителей общественных объединений и профсоюзов составило более половины от всех претендентов, но это не свидетельствует о большом влиянии общественности на избирательные процессы: ядро выдвиженцев составили представители пяти 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. Вместе они выдвинули 28 811 представителей — 95,6% от представителей общественных объединений и 48,7% от всех претендентов на места в комиссиях.

Заседания органов по образованию участковых комиссий

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

Постановление ЦИК №2 регулирует порядок проведения заседаний при формировании УК. Согласно п. 9 постановления, на заседании органов, образующих комиссии, представляется информация о лицах, выдвинутых в состав комиссии. Персональное голосование по каждой кандидатуре должно проводиться в случаях, когда количество претендентов в состав комиссии превышает предусмотренное количество членов комиссии.

При формировании участковых избирательных комиссий в 2020 году в постановлении ЦИК № 13 (с учетом изменений) также затрагивался вопрос характеристики лиц, которые выдвигаются в участковые комиссии. Согласно вышеупомянутому постановлению, перед принятием решения об образовании комиссий на заседании органа (органов), образующих комиссии, на обсуждение выносился вопрос о трудовых или личных качествах лиц, которые выдвигались в состав комиссии.

Как отмечалось в отчете о формировании территориальных комиссий, присутствие наблюдателей на заседаниях органов, создающих комиссии, не предусмотрено ИК, а соответствующим постановлением ЦИК этот вопрос не регулируется.

Как и во время формирования территориальных комиссий, процесс формирования участковых комиссий характеризуется низким уровнем медийного освещения. Факт отсутствия независимых наблюдателей на заседаниях исполкомов и администраций, безусловно, также влияет на объем доступной информации о том, каким образом происходило формирование участковых комиссий, голосование по выдвинутым претендентам и обсуждение их личных и трудовых качеств.

Эксперты кампании отмечают, что списки членов УК не были размещены на сайтах местных исполкомов непосредственно после формирования комиссий (согласно ИК, состав комиссий должен быть опубликован в течение семи дней), и оценили доступную информацию.

Так, в Могилеве заседания администраций Октябрьского и Ленинского районов прошли 4 февраля 2022 года; объявлено о создании участковых комиссий. По информации, которую получили эксперты кампании, фактически комиссии были созданы в ноябре 2021 года. Формирование комиссий проходило по старым спискам членов комиссий 2020 года. Те члены комиссий, которые отказывались становиться членами комиссий, были вынуждены соглашаться войти в ее состав под угрозой увольнения. Комиссии сформированы по "производственному принципу": большинство членов комиссий из одного трудового коллектива, во главе с администрацией коллектива. Представителей независимых общественных объединений или партий в состав комиссий не включили.

Состав участковых комиссий

Всего сформировано² 5 510 участковых комиссий, в которые вошли 58 354 членов. Среди них — 2 511 представителей политических партий (4,3% от общего количества). Из 42 претендентов от оппозиционных партий в состав УК не вошел никто. В УК вошли 28 584 представителя пяти проправительственных общественных объединений и профсоюзов ФПБ, что составляет 49% от всего состава комиссий. 19 468 человек представляют группы граждан (33,4% от общего числа), 6 481 — трудовые коллективы (11,1% от общего числа).



Объективным показателем включения различных политических сил в состав комиссий является соотношение количества представителей комиссий, вошедших в состав, и количества выдвинутых представителей.

У оппозиционных политических партий этот показатель равен 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%.

Таким образом, оппозиция дискриминационно не представлена ни в одной из избирательных комиссий.

Обжалование решений о создании комиссий

Субъекты, выдвинувшие своего представителя в состав комиссии, вправе обжаловать решение соответствующего органа в суде в трехдневный срок со дня его принятия в областной, Минский городской, районный, городской суд.

² <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elect13.pdf>

Суд рассматривает жалобу в трехдневный срок, его решение является окончательным.

Однако практика наблюдения кампании в ходе предыдущих выборов показывает, что 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.

Наблюдение

Положение о порядке направления и деятельности наблюдателей при подготовке и проведении республиканского референдума в 2022 году утверждено постановлением № 5 ЦИК от 21 января 2022.

По состоянию на 4 февраля 2022 года в ЦИК аккредитовано 29 наблюдателей Содружества Независимых Государств (СНГ) и 2 наблюдателя избирательных органов иностранных государств.

Также по состоянию на 4 февраля от граждан аккредитовано³ 29 наблюдателей, от трудовых коллективов — 33 наблюдателя, от провластных политических партий — 49, от других общественных объединений — 701 наблюдатель. По состоянию на 7 февраля было аккредитовано уже 17 642 наблюдателя.

О планах по сбору информации о нарушениях во время подготовки и проведения референдума заявила гражданская инициатива ZUBR, созданная в 2020 году для онлайн-мониторинга процессов голосования в Беларуси.

Партия БНФ и другие демократические партии не будут проводить совместную кампанию наблюдения во время конституционного референдума. Об этом говорится в заявлении, которое подписали Объединенная гражданская партия, Белорусская партия "Зеленые", Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) и Партия БНФ.

Эксперты кампании "Правозащитники за свободные выборы" ждут повторения ситуации выборов 2020 года, когда присутствие независимых наблюдателей на участках всячески блокировалось: в соответствии с Положением, 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

³ <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/sved2.pdf>

количество членов участковой комиссии не превышает семи, на ее заседаниях и в помещении для голосования имеют право присутствовать наблюдатели в количестве не более половины состава участковой комиссии. Право присутствия наблюдателей определяется очередностью их аккредитации при соответствующей комиссии.