



ПРАВООЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

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

28 февраля 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	4
Условия наблюдения	4
Формирование комиссий	6
Агитация	11
Голосование	13
Подсчёт голосов и установление результатов выборов	14

Выводы

Подготовка к референдуму прошла на фоне начавшегося сразу после выборов президента 2020 года глубокого общественно-политического кризиса и тяжелейшей атмосферы репрессий против нелояльных властям граждан и организаций гражданского общества, а также напряженной международной обстановки, вызванной ситуацией вокруг возможного вооруженного конфликта между Российской Федерацией и Украиной, а также российско-белорусскими военными учениями.

24 февраля Российская Федерация осуществила военное нападение на Украину, в том числе с территории Беларуси. Для ведения военных действий задействована транспортная и военная инфраструктура 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, которое, скорее, носило характер агитации, а также на так называемых «диалоговых площадках», организованных с участием государственных органов и провластных организаций.

Процесс обсуждения изменений и дополнений в проект изменений в Конституцию и рассмотрения направляемых предложений никак не учитывал критических мнений и явился очередным примером формальной практики «всемирного обсуждения», призванного подменить прозрачное и инклюзивное обсуждение предложений различных групп общества.

В результате предложенные изменения в Конституцию вызвали справедливую критику экспертного сообщества.

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 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: ни один из 20 претендентов от оппозиционных партий в состав территориальных избирательных комиссий и из 42 – в состав участковых избирательных комиссий не вошел в комиссии. Это первый случай за всю историю суверенной Беларуси, когда оппозиция вообще не представлена в избирательных комиссиях.

Большинство членов комиссий традиционно представлены членами пяти крупнейших проправительственных общественных объединений: БРСМ, Белая Русь, Союз женщин, Союз ветеранов, Белорусский фонд мира и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси. В нарушение избирательного законодательства состав участковых комиссий не опубликован.

Отсутствие в избирательном законодательстве гарантий включения в состав избирательных комиссий представителей, выдвинутых всеми политическими субъектами, принимающими участие в выборах, как и прежде, делают возможным произвольный и дискриминационный подход 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 телеграм-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, власти преследовали противников референдума и проекта изменений в Конституцию при помощи традиционных в последние полтора года форм репрессий: задержания, административные аресты, публикация видео признаний задержанных противников референдума в провластных телеграм-каналах и т.д.

Законодательные ограничения по проведению агитационных публичных мероприятий во время референдума, а также общие проблемы с проведением оппозиционными партиями и обычными гражданами массовых мероприятий, сделало 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 превратилось в норму. Это не соответствует требованиям ИК, который исходит из того, что такое голосование предусмотрено для избирателей, не имеющих возможности в день референдума находиться по месту своего жительства.

В ходе досрочного голосования кампании «Правозащитники за свободные выборы» стали известны многочисленные факты организованного, принудительного голосования некоторых категорий избирателей (учащихся, студентов, работников предприятий),

Практика проведения досрочного голосования остается 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 в соответствии с ИК 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, наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы», а равно наблюдатели иных гражданских инициатив и оппозиционных политических партий, были исключены из наблюдения за подсчетом голосов. Поэтому можно утверждать, что установление результатов голосования прошло полностью непрозрачно. Это 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 в ходе различных этапов кампании было немного, что можно объяснить невысоким уровнем доверия к избирательным органам и судам. К тому же, по практике, они не разрешают проблемы в ходе проведения избирательных процедур и, таким образом, не являются эффективным средством защите нарушенных прав избирателей и участников электорального процесса.

Жалобы в суды на решения об образовании избирательных комиссий не подавались вовсе. В избирательные комиссии было подано 426 обращений и жалоб, в том числе 357 – в ЦИК. 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, в том числе, 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 «Правозащитники за свободные выборы» – 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 и 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. На заседаниях избирательных комиссий, на участках для голосования и при подсчёте голосов имеют право присутствовать наблюдатели. Права и обязанности наблюдателей также регулируются ст. 13 ИК. Порядок их выдвижения и аккредитации регулировался 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, предметом которого является оценка его соответствия международным стандартам, касающимся проведения подлинной, свободной и демократической избирательной кампании.

Провластное наблюдение было организовано путем направления в избирательные комиссии 44 921 наблюдателей, из них 43 737 – 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 составляют большинство в составе избирательных комиссий всех уровней. Это высокое количество, по-видимому, 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 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 38878 человек, на выборах Президента 2010 года – 39619 человек; это количество включало и независимых наблюдателей. Исключение составлял 2020 год, когда в комиссиях было зарегистрировано 53 868 наблюдателей и властями был впервые успешно 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 соответствующего приглашения.

Евросоюз также не направлял наблюдателей в Беларусь на референдум: об отсутствии таких планов заявил 16 февраля 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» в Беларусь.

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 наблюдателя¹.

Формирование комиссий

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 состоят из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, которые выдвинуты 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. 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 21 января 2022 г. № 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. Постановления ЦИК, регулировавшие порядок информирования граждан избирательными комиссиями и местными исполнительными и распорядительными органами о работе по подготовке и проведению референдума, не принято. Таким образом, правила использования официальных сайтов исполнительных комитетов, а также местных администраций районов в городах в целях информирования о референдуме не определены.

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 ТИК должно было завершиться не позднее 22 января 2022 года: территориальные комиссии образуются не позднее чем за месяц до референдума.

Отличительной чертой нынешней кампании стал экстремально короткий срок для выдвижения представителей субъектов, имеющих на это право, 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 года. Таким

¹ <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/sved2.pdf>

образом, на выдвижение представителей и подачу документов у субъектов остался 1 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 ТИК. Эта информация была размещена не на всех сайтах органов местной власти.

По данным ЦИК, 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. Всего от политических партий в ТИК выдвинуто 120 представителей, что составило лишь 6,2% от всего количества 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 ТИК составили выдвиженцы провластных общественных объединений и профсоюзов Федерации 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 выдвиженцев составили представители 5 проправительственных организаций — РОО «Белая Русь», РОО «Белорусский республиканский союз молодежи», РОО «Белорусский союз женщин», Белорусское общественное объединение ветеранов и ОО «Белорусский фонд мира» и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси. Вместе они выдвинули 964 представителей — 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 превысит предусмотренное количество членов комиссии.

На заседаниях органов, образующих комиссии, согласно указанному постановлению ЦИК 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 предусмотрено.

Между тем, порядок осуществления одного из важнейших этапов проведения электоральной кампании всегда критиковался кампанией «Правозащитники за свободные выборы» вследствие 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.

Всего было сформировано 153 территориальные избирательные комиссии, в которые вошли 1857 человек, из них — 89 представителей политических партий (4,79% от общего числа). Из 20 претендентов от оппозиционных партий в состав ТИК не вошел ни один. 80 из 89 представителей партий, или 90% — члены 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 ТИК вошли 956 представителей пяти провластных 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).



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 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 УИК 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 УИК. На сайтах органов местной власти эта информация иногда была размещена, но далеко не на всех.

По данным ЦИК, в 5 510 участковых комиссиях 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 многочисленных ограничений и запретов на пересечение границы Беларуси и других государств, связанных с противоэпидемическими мерами для граждан, значительная часть белорусских избирателей, которые по тем или иным причинам находились за границей во время референдума, была лишена возможности проголосовать на референдуме и, соответственно, реализовать право участвовать в решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

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 количество белорусов, выехавших в другие страны, значительно увеличилось. 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 из них, 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 направляла своих представителей в участковые комиссии.

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

В целом, следует отметить, что оппозиционные партии и объединения неактивны на местах, многие члены партий и активисты покинули страну. Также на активность оппозиционных активистов, наверняка, повлияли многочисленные обыски и задержания оппозиционных активистов, предшествующие электоральной кампании, в том числе наблюдателей. В то же время есть сведения о выдвижении в комиссии независимых представителей от групп граждан: например, были выдвинуты 3 человека в 3 различные УИК 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 УИК.

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

Большинство претендентов в состав УИК составили выдвиженцы 5 провластных 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 28 811 представителей — 95,6% от представителей всех общественных объединений и 48,7% от всех претендентов на места в комиссиях.

Заседания районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов, местных администраций в районах городов по образованию УИК 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 влияет на объем доступной

информации о том, каким образом происходило формирование участковых комиссий, голосование по выдвинутым претендентам и обсуждение их личных и деловых качеств.

Всего сформировано² 5510 участковых комиссий, в которые вошли 58354 члена. Из них 2511 — представители политических партий (4,3% от общего числа). Из 42 претендентов от оппозиционных партий в состав УИК не вошел ни один. В участковые избирательные комиссии вошли 28584 представителя пяти провластных общественных объединений и профсоюзов ФПБ, что составляет 49% от всего состава комиссий. 19468 человек представляют группы граждан (33,4% от общего числа), 6481 — трудовые коллективы (11,1% от общего числа).



У оппозиционных политических партий соотношение количества представителей комиссий, вошедших в состав, 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 УИК 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.

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,

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

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 неверие в систему правосудия в условиях правового дефолта.

Впервые в истории электоральных кампаний в Беларуси списки членов участковых избирательных комиссий не были размещены на сайтах местных исполкомов непосредственно после формирования комиссий и в определенный срок в местных СМИ (согласно Избирательному кодексу состав комиссий должен быть опубликован в течение семи дней).

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.

Как стало известно экспертам кампании, составы УИК остались тайной до самого конца кампании: на участках для голосования списки членов участковых комиссий не были вывешены, а у членов комиссий вместо фамилии на бейджах было написано «член избирательной комиссии».

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.

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 подать 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.

При проведении референдума местные исполнительные и распорядительные органы по согласованию с соответствующими комиссиями должны выделить 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 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.

В соответствии со 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 выборов, референдума, назначенных 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 4 требований Кодекса 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 комиссии вправе также отменить решение о регистрации кандидата.

Власти организовали широкое освещение вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию. Агитационной работой в регионах занимался аппарат исполкомов, идеологические службы предприятий, организаций и учреждений, привлекались педагоги, врачи и работники сферы культуры, многочисленные 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. 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 проходили постоянно. В случаях выявления агитации против участия в референдуме или вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию граждан задерживали и привлекали к административной

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

В обществе наблюдалась общая апатия, царил атмосфера страха из-за возможных репрессий из-за критики 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 нём 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.

Сообщалось об организованном досрочном голосовании сотрудников бюджетных учреждений, органов внутренних дел, военнослужащих, учащихся и студентов. На некоторых предприятиях работников поощряли: предоставляли в рабочее время 2-3 часа оплачиваемого времени, чтобы проголосовать досрочно, на некоторых опрашивали об участии в досрочном голосовании по спискам.

По сведениям, которые имеются в распоряжении экспертов кампании «Правозащитники за свободные выборы», в целом, 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 бюллетене³. 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 в бюллетене он поставил две

³ 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, несогласных с действиями властей, в отсутствие реальных возможностей повлиять на проведение референдума

отметки. По мнению сотрудников милиции, поставив две отметки вместо одной в бюллетене для голосования на референдуме, гражданин провел несанкционированный пикет.

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 повсеместно отмечались протестные акции: голосование через проставление двух отметок в бюллетене, нахождение возле участка после 14:00 в основной день голосования 27 февраля, а также многочисленные пикеты антивоенного характера. Например, в Новополоцке были задержаны на избирательном участке член стачкома «Нафтана» Виктор Акасевиц и его сын Артем Акасевиц. Как утверждают очевидцы, Виктор сфотографировал свой бюллетень, за что его и задержали.

Всего известно о более 735 задержанных 27 февраля, подавляющее большинство которых — участники мирных акций протеста против войны России с Украиной и участия в ней Беларуси.

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 выполняется. Так, имеются факты, когда члены избирательной комиссии ходили по деревням с урной для голосования и просили проголосовать тех, кто даже не заявлял о голосовании по месту своего нахождения. В Гомеле члены участковых комиссий ходили по дворам 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 подсчёт 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 подсчёта голосов является отсутствие установленного пошагового описания способа и процедуры подсчёта в ст. 55 ИК, которая бы обеспечивала ее прозрачность. В данной статье закреплено лишь правило раздельного подсчёта голосов по видам голосования (досрочное, по месту нахождения избирателя и в основной день), 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 подсчёт голосов, манипулировать и фальсифицировать результаты голосования.

БДИПЧ ОБСЕ неоднократно направлял властям Беларуси рекомендации по совершенствованию правового регулирования данной процедуры и приведения её в соответствие с международными стандартами проведения свободных и демократических выборов.

Традиционно избирательные комиссии используют т.н. одновременный и коллективный подсчёт голосов, когда бюллетени считаются всеми членами комиссии одновременно, без демонстрации бюллетеней. Данный способ подсчёта голосов также не установлен ст. 55 ИК, является непрозрачным для наблюдателей и других членов УИК и позволяет фальсифицировать результаты подсчёта голосов.

Экспертам кампании «Правозащитники за свободные выборы» стало известно, что прежняя практика непрозрачного подсчета голосов сохранилась повсеместно. Также имеются сведения, что отдельный подсчёт из урн для различных видов голосования не производился.

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 протокола участковой комиссии.