

## ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В БЕЛАРУСИ

### КАКОВЫ МИНИМАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, ПРИ КОТОРЫХ В БЕЛАРУСИ МОГУТ БЫТЬ ПРОВЕДЕНЫ СВОБОДНЫЕ И ЧЕСТНЫЕ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ?

#### ДЛЯ ЧЕГО ЭТОТ ДОКУМЕНТ?

Одним из ключевых требований белорусской оппозиции является проведение новых президентских выборов, отвечающих основным критериям честности выборов. На двух онлайн-встречах, состоявшихся в декабре 2020 года, группа белорусских и международных экспертов по выборам обсудила условия проведения таких выборов. Данный документ вдохновлен этими обсуждениями, хотя в нем могут быть представлены не все взгляды и предложения, прозвучавшие во время встреч.

В контексте нынешнего политического кризиса в Беларуси есть два возможных сценария, которые могли бы привести к проведению президентских выборов. По одному из этих сценариев выборы могут стать результатом резкого разрушения режима действующего президента под давлением нынешнего беспрецедентного протестного движения в стране. Согласно этому сценарию, массовая мобилизация общества может привести к поддержке продемократическими силами единственного кандидата, как это было после революции в Армении в 2018 году. В таких условиях всеобъемлющая реформа избирательного законодательства, вероятно, не будет ни осуществимой, учитывая сжатые сроки проведения досрочных выборов, ни не обходимой, учитывая настоятельные требования общества провести свободные и честные выборы и широкомасштабную мобилизацию для осуществления общественного контроля над процессом (как это было в Армении в 2018 году или в Албании в 1992 году).

Согласно второму сценарию, президентские выборы будут проведены в результате договоренностей о переходе власти, когда ослабленная действующая власть и оппозиция договорятся об основных условиях и о плане действий для преодоления политического кризиса. Многие белорусы считают этот сценарий нереальным и даже неприемлемым.

Руководство Беларуси упорно отказывается вести переговоры с продемократическими оппозиционными силами и широкой общественностью, полагаясь вместо этого на системные репрессии, чтобы заставить замолчать своих оппонентов и противодействовать любому коллективному инакомыслию.

При этом другие репрессивные режимы допускали «договоренности о переходе власти» как альтернативу риску полного краха. Не исключено, что события в Беларуси могут развиваться в этом направлении, тем более учитывая, что лидер оппозиции Светлана Тихановская неоднократно подчеркивала свою готовность принять участие в переговорах по урегулированию кризиса.

Если такие переговоры приведут к президентским выборам, действующий режим может захотеть обеспечить каким-либо образом сохранение статус-кво, например, поддерживая собственного кандидата (преемника). В таком случае, конкуренция на выборах может быть упорной, и режим может прибегнуть к известным моделям манипуляции, возможно, сейчас наиболее *изощренным*. В то же время, чтобы не упустить свой шанс и стимул, в интересах оппозиции было бы согласиться на досрочные выборы без предварительных всеобъемлющих законодательных реформ, полагаясь на определенные обязательства режима и на мобилизацию общественности как меры защиты от фальсификации выборов. На данный момент, команда г-жи Тихановской предложила некоторые ключевые условия («Десять принципов»), при которых досрочные президентские

выборы можно провести без изменения избирательного законодательства.<sup>1</sup>

Хотя в документе предлагаются дополнительные идеи для подкрепления Десяти принципов, его выводы совпадают с основным заключением: конкурентные выборы можно провести без изменения действующих законов, если власти проявят политическую волю для обеспечения минимальных условий. Эти условия могут быть включены в число требований оппозиции в случае проведения переговоров. Рекомендации, предлагаемые в этом документе, основаны на рекомендациях, которые в течение многих лет делали белорусские организации по наблюдению за выборами и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ).

## КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫВОДОВ

Если посмотреть на более широкий контекст политических прав, которые необходимо защитить для проведения демократических выборов, главная проблема не в законодательстве. Она скорее в злоупотреблениях власти и в нарушениях правовой защиты, которой белорусы должны пользоваться в соответствии со своей Конституцией, пусть и несовершенной. В то время как власти обвиняют оппозицию и протестующих в нарушении закона и порядка, дело обстоит наоборот: власти ежедневно нарушают закон и порядок произвольными арестами, пытками, преследованиями, запугиванием и травлей.

Для создания условий, способствующих проведению демократических выборов, достаточно просто соблюдать Конституцию и законы страны. Некоторые положения, которые потенциально могут помешать проведению свободной предвыборной кампании, например, требование о получении предварительного разрешения на проведение демонстраций, можно истолковать согласно демократической практике, обеспечивая право на свободу собраний и проведение агитации без страха или давления. В любых переговорах о процессе смены власти основным вопросом должно быть соблюдение основных прав и свобод.

Еще одним ключевым условием, которое зависит скорее от политической воли, чем от реформы законодательства, является **замена нынешних органов управления выборами**, и в первую очередь Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Уровень общественного доверия к ЦИК крайне низок, поскольку Комиссия более двух десятилетий занималась манипулированием выборами. Действующих членов ЦИК необходимо заменить компетентными и беспристрастными профессионалами, которым доверяют все заинтересованные стороны. Для этого есть законные возможности при условии, что в ходе переговоров будет обеспечена политическая воля для такой смены кадров.

Учитывая прошлые схемы выборов в Беларуси, **беспристрастный и объективный процесс регистрации кандидатов** является еще одним важным условием свободных и честных президентских выборов. Дисквалификация потенциальных кандидатов на основании крайне обременительных и жестких требований к сбору подписей в их поддержку и к подаче деклараций об имуществе и доходах была наиболее эффективным инструментом, который власти Беларуси использовали для исключения кандидатов от оппозиции. Хотя для упрощения требований к сбору подписей в долгосрочной перспективе потребуется реформа избирательного законодательства, этот процесс можно скорректировать в краткосрочной перспективе в соответствии с действующим законодательством, если избирательные комиссии будут руководствоваться принципом инклюзивности и откажутся от чрезмерно формального и пристрастного подхода к проверке подписей. Изменение отношения и мышления, а не изменение закона, также было бы достаточным для того, чтобы потенциальные кандидаты не дисквалифицировались выборочно за «неточности» в их декларациях. Основанием для дисквалификации должны быть только существенные неточности, как того требует закон, т.е. любые умышленные и существенные упущения, способные ввести избирателей в заблуждение.

Поскольку белорусское избирательное законодательство недостаточно регулирует **избирательные процессы в день выборов** и не обеспечивает необходимых мер

<sup>1</sup>См.: «10 принципов новых выборов. Концепция офиса Светланы Тихановской» (на русском), <<https://tsikhanouskaya.org/ru/events/news/ca47977f76a208b.html>>.

защиты, новой ЦИК необходимо принять постановления, чтобы заполнить пробелы и обеспечить процедурные меры защиты при голосовании (включая досрочное голосование), подсчете голосов, подведении итогов и объявлении результатов. При правильной формулировке, таких постановлений было бы достаточно. Они могут быть основаны на рекомендациях БДИПЧ и белорусских наблюдателей. Изменения законодательства не были бы необходимыми.

Прошлые злоупотребления вызвали повсеместное недоверие к практике **досрочного голосования**, которое обычно происходило в течение многих дней и без правовых гарантий честности и прозрачности. Хотя закон предусматривает досрочное голосование, период для него может быть сокращен до нескольких часов в день, предшествующий дню выборов.

**Беспрепятственное наблюдение за выборами** на протяжении всего процесса, от регистрации кандидатов до подсчета, подведения итогов/суммирования голосов и опубликования результатов должно быть одним из наиболее важных предварительных условий для проведения свободных и честных выборов. Учитывая, что гражданское общество может предпринять усилия для мобилизации общественности для участия в тотальном контроле избирательного процесса, устранение давних ограничений, касающихся наблюдения за выборами, будет не менее важным, чем любое другое условие, перечисленное в этом документе. Установка видеокамер и онлайн-трансляция избирательного процесса может быть важным, хотя и не единственным, средством улучшения наблюдения за выборами. Действующее законодательство такую практику не запрещает.

Равный доступ кандидатов к **СМИ** является одним из требований действующего законодательства, так что, опять же, для этого необходима лишь политическая воля. Государственные и финансируемые государством СМИ должны обеспечивать сбалансированное освещение кампаний кандидатов, а частные СМИ, отдельные журналисты и блогеры должны быть защищены от запугивания и травли.

Это касается и обеспечения **беспристрастного разрешения выборных споров**, поскольку действующее законодательство предусматривает независимость органов управления выборами и судебной системы и не разрешает давать политические указания судам, что, тем не менее, давно практикуется в Беларуси. Таким образом,

властям нужно воздержаться от инструкций избирательным комиссиям или судам относительно разрешения подобных споров.

## I. СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРАВ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Все выборы в Беларуси за последние два десятилетия были омрачены широкомасштабными нарушениями основных прав, о чем подробно сообщали ОБСЕ/БДИПЧ и организации местных наблюдателей. Множественные ограничения на проведение митингов, включая обременительные процедуры получения предварительного разрешения на проведение собраний, санкции и опасения преследований или давления за участие в несанкционированном мероприятии значительно ограничили способность кандидатов от оппозиции проводить агитацию. Ограничения свободы собраний уменьшали возможности кандидатов распространять свои предвыборные обещания и платформы, привлекать сторонников и обращаться к избирателям.

Власти обладают широкими полномочиями в отказе в регистрации политических партий и других общественных объединений, что создает препятствия для политически активных групп и отдельных кандидатов в официальном укреплении своих усилий и ресурсов, получении права на институциональное финансирование и возможности участия в политическом процессе. В настоящее время существует множество политических объединений, которым отказано в праве создавать партии. Существуют несоразмерные санкции за клевету и оскорбление, а страх преследования существенно влияет на право на свободу выражения мнения и на возможность публичного распространения информации.

Было широко распространено давление и запугивание избирателей, особенно государственных служащих и сотрудников государственных или финансируемых государством организаций и предприятий, учителей и студентов, с целью заставить их посещать агитационные мероприятия или голосовать за действующую власть. Такая практика нарушает основные права, лежащие в основе свободных и честных выборов.

## КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?

Хотя гарантии прав человека, предусмотренные Конституцией и законами Беларуси, во многих отношениях не соответствуют международным нормам, власти грубо нарушают даже существующие гарантии для подавления протестов и инакомыслия. Естественно, ни Конституция, ни законодательство не предусматривают массовых арестов и задержания представителей оппозиции, активистов и блогеров или повседневного насилия против протестующих. Таким образом, политическая воля прекратить нынешнюю практику травли и притеснений и обеспечить защиту основных политических прав и свобод является основным требованием для создания надлежащих условий для проведения выборов.

Хотя для проведения митингов требуется предварительное разрешение, власти могут выполнять это требование добросовестно, воздерживаясь от отказа в разрешении на мирные собрания, за исключением соразмерных ограничений, преследующих законные цели в свободном и демократическом обществе. Никто не должен подвергаться санкциям за участие в мирном митинге или за выражение мнения или распространение информации политического характера.

### РЕКОМЕНДАЦИИ

- 1. Для проведения конкурентных, плюралистических выборов властям нужно обеспечить необходимые условия, чтобы люди могли реализовать свое право на свободу собраний, заниматься агитацией без неоправданных препятствий, формировать объединения в поддержку конкретного кандидата или платформы или участвовать в них, а также свободно выражать и распространять идеи и мысли по политическим вопросам без страха возмездия или преследований.**
- 2. Власти должны воздерживаться от давления или запугивания избирателей, особенно государственных служащих, сотрудников государственных или финансируемых государством организаций и предприятий, а также студентов, с целью заставить их посещать агитационные мероприятия и/или голосовать за конкретного кандидата.**

## II. БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Пристрастность органов управления выборами, в частности, Центральной избирательной комиссии (ЦИК), было наиболее характерной чертой белорусских выборов. Существенное недоверие к этому учреждению вследствие более чем двух десятилетий недемократических выборов подрывает представление о честности любых будущих выборов. Для белорусской общественности нынешний состав ЦИК олицетворяет фальсификацию выборов. Международные и местные наблюдатели регулярно отмечали, что порядок формирования ЦИК – шесть ее членов назначаются президентом и шесть Советом Республики (верхней палатой парламента), без представителей оппозиции – ясно означает, учитывая белорусский контекст, что ЦИК не является независимой.

### КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?

Некоторые аналитики считают, что состав избирательных комиссий, и ЦИК в частности, не имеет принципиального значения, предполагая, что избирательные комиссии реализуют волю политического руководства, и что если эта политическая воля будет способствовать проведению честных выборов, эти комиссии будут проводить выборы соответственно. Тем не менее большинство экспертов и заинтересованных сторон согласны с тем, что нынешние двенадцать членов ЦИК должны быть заменены. Это было одним из ключевых требований оппозиции после выборов в августе 2020 года.

Хотя замена всего персонала органов управления выборами на всех уровнях ниже ЦИК имела бы смысл, учитывая, что фальсификация выборов в «белорусском масштабе» требовала участия избирательных комиссий на всех уровнях, полная реструктуризация в короткие сроки нереалистична и может привести к неисправности системы. Также важно отличать глав избирательных комиссий от рядовых членов таких комиссий с точки зрения соучастия в фальсификациях на прошлых выборах.

Главное изменение должно произойти в руководстве. Согласно избирательному законодательству, члены ЦИК назначаются на пятилетний срок (нынешние члены были назначены в декабре 2016 года), и их пребывание в должности может быть прекращено досрочно только в

том случае, если они уйдут в отставку, потеряют белорусское гражданство, будут признаны виновными в совершении преступления или не выполнят свои обязанности. Отставка действующей ЦИК или же уголовное преследование ее членов на основании доказательств прошлых фальсификаций на выборах может быть необходимым предварительным условием для политического диалога.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

- 3. Замена действующих членов ЦИК и формирование новой беспристрастной Комиссии из представителей разных политических партий и организаций гражданского общества, пользующихся доверием общества и имеющих профессиональную квалификацию в избирательных процессах, может быть одним из основных предварительных условий досрочных президентских выборов.**
- 4. Поскольку избирательные комиссии на всех уровнях неизменно выполняли незаконные указания вышестоящих комиссий или политического руководства страны, следует также рассмотреть вопрос о требовании, чтобы ни один человек, в прошлом регулярно занимавший должность председателя комиссии на уровне области (города),<sup>2</sup> округа или участка не мог участвовать в управлении выборами во время досрочных выборов.**

## III. БЕСПРИСТРАСТНАЯ И ОБЪЕКТИВНАЯ РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Дисквалификация потенциальных кандидатов на основании чрезвычайно строгих критериев регистрации, обычно применяемых выборочно, была одним из самых эффективных инструментов в руках белорусских властей для исключения кандидатов от оппозиции. Эта практика, применяемая во многих постсоветских государствах во

многом аналогичным образом, придала политическому исключению вид формальной законности.

Закон требует от кандидатов в президенты собрать 100 000 подписей в свою поддержку, что является крайне непропорциональным требованием. Избирательное законодательство предусматривает детальную процедуру сбора и проверки подписей, которая позволяет ЦИК отказать в регистрации потенциальному кандидату, если 15% подписей в отобранной выборке считаются недействительными. Любая незначительная ошибка в процессе (например, если дата сбора подписи не была вписана лично подписавшим или если какая-либо личная информация в списке, такая как имя подписавшего, написана с ошибками) служила основанием для исключения подписей, подписных листов и, в конечном итоге, потенциальных кандидатов. Кандидаты не получают равного обращения в процессе, которому также не хватает прозрачности и объективности.

Учитывая, что для получения права участвовать в выборах кандидатам нужно большое количество подписей, важно, чтобы у них была реальная возможность «провести агитацию» и, соответственно, привлечь достаточное количество сторонников/подписантов. ЦИК, однако, истолковала закон так, как будто агитация, строго говоря, разрешена только после официальной регистрации кандидатов. На практике, хотя разрешается проводить агитацию на улицах для сбора подписей, при этом запрещается использовать баннеры, буклеты, символы или предвыборные программы, что существенно ограничивает возможность кандидата предоставлять информацию о своей предвыборной платформе. Это может ограничить шансы кандидата собрать необходимое количество подписей в свою поддержку.

Кроме того, кандидаты должны подавать декларации о доходах и имуществе, также подлежащие проверке ЦИК, которая просит соответствующие государственные органы проверить точность представленной информации. Хотя закон предусматривает, что только «существенные» неточности в декларациях могут служить основанием для отказа в регистрации и что кандидатам разрешается вносить исправления в свои декларации, ЦИК регулярно

<sup>2</sup> С точки зрения государственного управления некоторые города имеют статус области, следовательно, область/город относится к одинаковому уровню избирательных комиссий.

отказывала в регистрации кандидатам от оппозиции на основании «неточностей» в декларациях, а белорусские наблюдатели и ОБСЕ/БДИПЧ оценили этот процесс как предвзятый и непрозрачный.

### **КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?**

Хотя окончательное упрощение процесса сбора подписей требует внесения значительных изменений в избирательное законодательство, его можно скорректировать в краткосрочной перспективе даже при существующей правовой базе, если избирательные комиссии будут руководствоваться принципом инклюзивности и откажутся от прежнего чрезмерно формального подхода к проверке подписей. Как подчеркивается в «Десяти принципах», избирательная комиссия, участвующая в проверке подписей, должна относиться к процессу иначе, не пытаясь найти ошибки для исключения кандидатов. Комиссия должна скорее работать над подтверждением подлинной поддержки потенциального кандидата и обеспечивать инклюзивность. Это значит не то, что комиссии должны игнорировать существенные проблемы с подписными листами, а лишь то, что целью проверки подписей должна быть проверка подлинности поддержки для защиты от фальсификаций. Следовательно, комиссии должны исключать только те подписи, которые имеют существенные дефекты или которые технически невозможно проверить, а не те, которые имеют лишь незначительные технические дефекты и где факт поддержки кандидата не вызывает разумных сомнений.

В отличие от ситуации с подписями, в законе не оговаривается порядок проверки деклараций о доходах и имуществе, и указывается, что только «существенные ошибки» в декларациях могут служить основанием для отказа в регистрации. Это означает, что изменение отношения и подхода, обеспечивающего равное обращение, должно исправить прошлые негативные сценарии и обеспечить инклюзивное участие кандидатов в выборах. ЦИК и другие профильные органы должны толковать термин «существенные ошибки» очень узко и принять стандарт, согласно которому неточность в декларации может служить основанием для отказа в регистрации только если она была проверена и признана «существенной» судом.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ**

5. **Беспристрастный и объективный процесс регистрации кандидатов требует принципиального изменения мышления органов управления выборами в отношении проверки собранных подписей и деклараций об имуществе и доходах, с ограничительного подхода, нацеленного на дисквалификацию кандидатов, на инклюзивный, нацеленный на обеспечение права на участие в выборах. Фундаментальное право баллотироваться необходимо будет ставить выше соображений технического совершенства в процессе проверки подписей, и только умышленные и существенные упущения и ошибки в подписных листах и декларациях кандидатов следует рассматривать как основание для отказа в регистрации.**
6. **Потенциальным кандидатам необходимо разрешить агитацию – т.е. распространение информации о своих программах и платформах, раздачу буклетов и выставление баннеров и других символов – до официальной регистрации кандидатов, чтобы у них была реальная возможность привлечь сторонников и собрать необходимое количество подписей.**
7. **Процесс проверки подписей должен быть открытым для общественного контроля, а наблюдателям должен быть предоставлен полный и эффективный доступ для наблюдения за процессом.**
8. **ЦИК и другим профильным органам нужно очень узко толковать «существенные ошибки» в декларациях об имуществе и доходах и принять стандарт, согласно которому неточность в декларации может служить основанием для отказа в регистрации только если она была проверена и признана «существенной» судом.**

## IV. ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ЗАЩИТЫ ДЛЯ НАДЛЕЖАЩЕГО ПРОВЕДЕНИЯ ДНЯ ВЫБОРОВ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Избирательное законодательство Беларуси недостаточно регулирует порядок проведения выборных процессов дня выборов, в том числе процедуры досрочного голосования, подсчета голосов и подведения итогов, а если и предусматривает защиту от возможного мошенничества во время этих процессов, то лишь ограниченную. Например, для процедуры подсчета меры защиты не предусмотрены. Первоначальная сверка общего количества действительных или испорченных бюллетеней, открепительных удостоверений, бюллетеней для голосования на дому и т.д. с количеством подписей в списках избирателей не производится; голоса не объявляются публично, а бюллетени не показываются членам комиссии или наблюдателям; стопки бюллетеней с голосами в поддержку конкретных кандидатов не пересчитываются и не проверяются другим членом комиссии; а результаты в протоколах меняются «произвольно», без проверки членами комиссии или наблюдателями. Эффективного наблюдения за процессом в день выборов не происходит, поскольку наблюдателям регулярно запрещают находиться на разумном расстоянии от урны для голосования или стола для подсчета голосов. Регулярно сообщалось о случаях фальсификации, в том числе о завышенных официальных данных о явке, вбросе бюллетеней и многократном голосовании.

### КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?

Хотя в законе отсутствуют необходимые базовые меры защиты от фальсификации выборов во время подсчета голосов и подведения итогов, этот пробел можно восполнить постановлениями ЦИК, а в практику участковых комиссий дополнительные меры защиты можно ввести посредством обучения. Для улучшения

процесса можно применить передовую международную практику:

- Как это отмечено в «Десяти принципах» и в прошлых рекомендациях местных организаций по наблюдению, каждый бюллетень должен быть показан всем, кто имеет право следить за процессом (включая кандидатов, их доверенных лиц и наблюдателей), и подсчитан/объявлен вслух;
- Каждый, кто следит за процессом, должен иметь право запросить пересчет отдельных стопок с голосами в поддержку конкретных кандидатов;
- Протоколы с результатами должны быть опубликованы, и каждый, кто следит за процессом, должен иметь право на их копию; и
- Протоколы с результатами должны быть выпущены и опубликованы без промедления.

В «Десяти принципах» предлагается ограничить досрочное голосование. Избирательное законодательство неоднозначно относительно того, может ли досрочное голосование быть ограниченным по времени; оно предусматривает, что избиратели, не имеющие возможности проголосовать в день выборов, могут проголосовать досрочно, но не ранее, чем за пять дней до дня выборов (см. ст. 53).<sup>3</sup>

Отчеты о наблюдении за выборами, как международные, так и местные, указывают на то, что основные проблемы с досрочным голосованием связаны не с тем, что оно растягивается на несколько дней, а с отсутствием мер защиты, обеспечивающих честность процесса.<sup>4</sup> ОБСЕ/БДИПЧ вынесли ряд рекомендаций в этом отношении, в том числе требования надлежащим образом опечатывать урны для голосования на протяжении всего процесса досрочного голосования, проводить каждый день досрочного голосования без перерывов, публиковать ежедневные данные о явке на каждом избирательном участке и увеличить число членов комиссии, проводящих досрочное голосование.<sup>5</sup> Ни одна из этих рекомендаций не требует внесения поправок в

<sup>3</sup> Legislationline.org, «Избирательный кодекс Республики Беларусь», с.39, <[https://www.legislationline.org/download/id/4193/file/Belarus%20Electoral%20Code%20consolidated%20am%2011\\_eng.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/4193/file/Belarus%20Electoral%20Code%20consolidated%20am%2011_eng.pdf)>.

<sup>4</sup> См.: «Правозащитники за свободные выборы», «Итоговый аналитический отчет по результатам наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь 2020 года» (“Republic of Belarus. Presidential Election. August 9, 2020: Final Report on Election Observation”), с. 5-6 и 27-28, <<http://elections2020.spring96.org/en/news/100928>>. «Правозащитники за свободные выборы» – это коалиция белорусских организаций по наблюдению за выборами.

<sup>5</sup> См.: ОБСЕ/БДИПЧ, «Республика Беларусь, досрочные парламентские выборы, 17 ноября 2019 года: Итоговый отчет БДИПЧ по наблюдению за выборами» (“Republic of Belarus, Early Parliamentary Elections, 17 November 2019: ODIHR Election Observation Final Report”), <<https://www.osce.org/files/f/documents/6/4/447583.pdf>>.

закон. Ввиду нечеткости формулировок в законе, простым решением было бы значительно сократить время досрочного голосования (например, до нескольких часов в день, предшествующий дню выборов), чтобы уменьшить возможности для злоупотреблений.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

- 9. Учитывая важность порядка проведения дня выборов для честности избирательного процесса, процедуры подсчета голосов и подведения итогов должны быть дополнены необходимыми мерами защиты в соответствии с передовой международной практикой. Процесс подсчета голосов должен быть прозрачным и поддающимся проверке, и каждый, кто имеет право следить за процессом, должен иметь право эффективно наблюдать за процессом, в том числе за каждым бюллетенем, стопками бюллетеней, таблицами сверки данных и протоколами с результатами.**
- 10. Досрочное голосование следует ограничить до нескольких часов в день, предшествующий дню выборов. Необходимо усилить меры защиты во время досрочного голосования, согласно рекомендациям ОБСЕ/БДИПЧ.**

## V. НЕОГРАНИЧЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ПРОЦЕССОМ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Закон предусматривает наблюдение со стороны местных и международных наблюдателей, а также их аккредитацию. Наблюдатели получают аккредитацию для наблюдения в комиссиях определенного уровня и не могут наблюдать в комиссиях другого уровня.

Хотя аккредитация наблюдателей, в том числе местных, в прошлом иногда оценивалась как инклюзивная (более 38 000 гражданских наблюдателей – но многие из проправительственных учреждений – были аккредитованы в качестве наблюдателей на последних

парламентских выборах), она была строго ограничена на выборах в августе 2020 года, а главной причиной была названа пандемия COVID-19.

Самая существенная проблема, с которой сталкиваются наблюдатели, заключается в существующих ограничениях на осуществление эффективного контроля над процессом, поскольку наблюдателям по закону запрещается находиться вблизи урн и бюллетеней для голосования. На практике, возможность наблюдателей следить за ключевыми элементами процесса голосования, включая проверку подписей и подписанных списков избирателей, подсчет голосов и подведение итогов, была ограничена. Это значительно ограничивает возможности наблюдателей вести мониторинг процесса.

### КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?

Большинство проблем с наблюдением связаны с применением закона, а не с самим законом. Хотя закон предусматривает, что наблюдатели не могут находиться вблизи урн и бюллетеней для голосования, это положение толковалось узко, таким образом, чтобы помешать им адекватно видеть осуществление важных избирательных процедур. Термин «вблизи» в самом законе имеет достаточно широкое значение и при должном толковании не должен ограничивать наблюдение за сутью процесса, что подрывает саму цель наблюдения.

Доступ наблюдателей к процессу является важной мерой обеспечения честности выборов, и гарантии беспрепятственного наблюдения за всем процессом – от проверки подписей до подсчета голосов и подведения итогов – должны быть одними из основных предварительных условий досрочных президентских выборов.<sup>6</sup> Такое требование соответствовало бы действующему избирательному законодательству, поэтому для обеспечения полного и неограниченного контроля над выборами потребуется только изменение мышления и практик органов управления выборами, возможно, в сочетании с дополнительным постановлением ЦИК.

<sup>6</sup> См. также рекомендацию «Правозащитников за свободные выборы» «обеспечить возможность наблюдения за всеми аспектами избирательного процесса и не создавать искусственных препятствий для работы наблюдателей», «Итоговый аналитический отчет по результатам наблюдения», *op. cit.*, примечание 3, с. 34.

Важно мобилизовать широкую общественность и гражданское общество для участия в наблюдении за избирательным процессом. Эффективный мониторинг процесса не обязательно требует официального наблюдения и аккредитации, хотя такие процедуры необходимы. В целом, местное наблюдение сильно выиграет от притока наблюдателей-активистов; граждане могут следить за процессом во время своего голосования и подавать жалобы на любые замеченные нарушения. Они могут предотвращать попытки нарушений, например, давление на избирателей, запугивание, подкуп голосов или злоупотребление государственными ресурсами, а также протестовать против них или сообщить о них на любом этапе избирательной кампании до дня выборов. Важно, чтобы власти и органы управления выборами чувствовали, что они находятся под контролем общества, и ощущали требование широкой общественности провести честные выборы. Политическая оппозиция и общество играют важную роль в общественной мобилизации.

Установка видеокамер во всех комиссиях и прямая трансляция всего процесса на всех его этапах может стать еще одним хорошим способом повышения эффективности мониторинга и общественного контроля. Хотя этот процесс подвергался критике, основанной на аргументе, что само по себе это не может обеспечить никаких гарантий против манипуляции (со ссылкой на опыт Российской Федерации и Армении, где видеосъемка была введена без значительного положительного эффекта), и на том, что это также может стать инструментом запугивания избирателей, разумно ожидать, что в сочетании с многочисленными другими предлагаемыми мерами наблюдения и с усилением общественного контроля и мобилизации видеозаписи станут практическим инструментом для поддержки эффективного мониторинга, ценным средством для сбора доказательства манипуляций и практическим способом обеспечения подотчетности избирательных комиссий.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**11. Наблюдателям должен быть предоставлен полный и неограниченный доступ к наблюдению на всех этапах избирательного процесса. Они должны иметь право записывать процесс – с помощью видео и/или фото – с учетом только разумных ограничений для обеспечения тайны голосования, а также должны иметь право на получение**

**заверенных копий всех официальных избирательных документов, включая протоколы с результатами.**

**12. Установку видеокамер во всех комиссиях и прямую трансляцию всего процесса следует рассматривать как эффективный инструмент для улучшения наблюдения и мониторинга, как ценное средство для сбора доказательств манипуляций и как практический способ обеспечения подотчетности избирательных комиссий.**

## VI РАВНЫЙ ДОСТУП К СМИ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

На прошедших выборах наблюдались значительные ограничения свободы слова и СМИ, и доступ кандидатов к СМИ также был значительно нарушен. Законодательство предусматривает жесткие санкции, препятствующие осуществлению свободы выражения мнения, а клевета и публичное оскорбление являются уголовно наказуемыми деяниями. Контент и освещение в государственных и финансируемых государством СМИ согласованы с государственной пропагандой, в то время как частные СМИ постоянно подвергаются травле со стороны правоохранительных органов. Доступ к Интернету и конкретным сайтам регулярно ограничивается, особенно во время избирательных кампаний и протестов.

### КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?

Равный доступ кандидатов к СМИ зависит от политической воли к его обеспечению. Государственные и финансируемые государством СМИ должны обеспечивать сбалансированное освещение кампаний кандидатов, а СМИ, отдельные журналисты и блогеры не должны подвергаться запугиванию и травле. Это следует рассматривать как важнейшие условия досрочных президентских выборов.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**13. Государственные и финансируемые государством СМИ должны быть обязаны обеспечивать сбалансированное освещение кампании.**

**14. СМИ, журналисты и блогеры не должны подвергаться травле, преследованиям и запугиванию.**

## VII. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ВЫБОРАМ

### ПРОШЛЫЕ ПРОБЛЕМЫ, И КАК ОНИ ПОВЛИЯЛИ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Ответственность за разрешение споров, имеющих отношение к выборам, возложена на избирательные комиссии и суды, которые, однако, лишены независимости и контролируются исполнительной властью. Прошлая избирательная практика показала полную неспособность комиссий и судов обеспечить эффективное средство правовой защиты от нарушений, допущенных на выборах. На последних парламентских выборах в 2019 году более 99% (!) всех жалоб, поданных в комиссии или суды, были либо не приняты в производство (чаще всего по чисто техническим причинам), либо отклонены.

Согласно закону, результаты выборов не подлежат обжалованию, и это делает ЦИК практически безотчетной перед законом в вопросе об окончательных результатах.

### КАК ИСПРАВИТЬ ПРОБЛЕМЫ, НЕ ПРИБЕГАЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ?

Проблемы с разрешением споров в основном относятся к сфере практики, и изменение законодательства практически не улучшит ситуацию. В этом отношении условия аналогичны описанным выше касательно беспристрастности избирательных комиссий.

Большинство судей в стране, включая всех судей Верховного суда и шесть из двенадцати судей Конституционного суда, назначаются президентом. Белорусская судебная система, как известно, подчиняется исполнительной власти.

### РЕКОМЕНДАЦИИ

**15. Власти должны воздерживаться от печально известной практики «телефонного правосудия» (вынесение судьями решений на основании приказов сверху) и от указания избирательным комиссиям и судам того, как решать споры, касающиеся выборов.**

## ОБ ОРГАНИЗАЦИИ DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) – это неангажированная, независимая, некоммерческая организация, зарегистрированная в Берлине (Германия). DRI продвигает политическое участие граждан, подотчетность государственных органов и развитие демократических институтов во всем мире. DRI помогает найти местные способы продвижения права каждого на участие в политической жизни своей страны, закрепленного во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах. <http://www.democracy-reporting.org>

## О ЕВРОПЕЙСКОЙ ПЛАТФОРМЕ ЗА ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ВЫБОРЫ

Европейская платформа за демократические выборы (EPDE) – это сеть из 15 независимых европейских организаций по гражданскому наблюдению за выборами. Целью EPDE является поддержка гражданского наблюдения за выборами и содействие демократическим избирательным процессам во всей Европе. EPDE поощряет, обучает и поддерживает экспертов и граждан, которые выступают за прозрачное и равное избирательное право в Европе там, где оно подвергается риску – будь то в государствах-членах Европейского Союза, странах Восточного партнерства или Российской Федерации. EPDE является одним из подписантов Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами. EPDE также является членом Глобальной сети национальных наблюдателей за выборами (ГСННВ).

*EPDE финансируется Европейским союзом, Федеральным министерством иностранных дел Германии, а также фондами Федерального министерства иностранных дел Германии через Программу финансирования zivik института ifa (Institut für Auslandsbeziehungen).*



Federal Foreign Office

**ifa** Institut für Auslandsbeziehungen