



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ
ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
19 марта 2006 г.

ОТЧЕТ ОЦЕНОЧНОЙ МИССИИ БДИПЧ/ОБСЕ

24 - 27 января 2006 г.



Варшава
31 января 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	1
II.	РЕЗЮМЕ.....	1
III.	ПОЛУЧЕННЫЕ ДАННЫЕ	3
	A. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	3
	B. ПРАВОВЫЕ РАМКИ.....	4
	C. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	5
	D. СМИ.....	6
	E. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ.....	7
IV.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	8
	ПРИЛОЖЕНИЕ: СПИСОК ВСТРЕЧ	10

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 19 МАРТА 2006 г.

Отчет Оценочной миссии БДИПЧ/ОБСЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

В период с 24 по 27 января в Республике Беларусь работала Оценочная миссия (ОМ) Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ). В состав ОМ вошли Джеральд Митчелл, глава отдела по выборам БДИПЧ/ОБСЕ, Холли Рутрауфф, советник по вопросам выборов БДИПЧ/ОБСЕ, и Андреас Бейкер, Руководитель программ Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Целью ОМ было оценить условия и уровень подготовки к президентским выборам, назначенным на 19 марта, исходя из обязательств в рамках ОБСЕ, а также разработать рекомендации по вопросу организации Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами (МНВ).

ОМ провела в Минске ряд встреч с представителями правительственных органов и избирательных комиссий, политических партий, СМИ, гражданского общества и международных организаций (см. Приложение).

БДИПЧ/ОБСЕ выражает признательность белорусским властям за их сотрудничество и содействие, проявленное в ходе работы ОМ. БДИПЧ/ОБСЕ также благодарит Офис ОБСЕ в Минске за оказанную во время данного визита помощь.

II. РЕЗЮМЕ

О проведении в Республике Беларусь президентских выборов 19 марта 2006 г. было объявлено 16 декабря 2005 года. Согласно белорусскому законодательству, в случае, если ни один из кандидатов не набирает свыше 50 процентов голосов, допускается возможность проведения второго тура через две недели после дня голосования. 19 марта стало более ранней датой проведения выборов, чем ожидалось, так как, согласно законодательству, не было необходимости проводить выборы до июля.

19 января с.г. Министерство иностранных дел Республики Беларусь направило БДИПЧ/ОБСЕ приглашение провести наблюдение за предстоящими президентскими выборами. Аналогичное приглашение было направлено в тот же день белорусским парламентом в Парламентскую Ассамблею ОБСЕ.

Действующий президент Александр Лукашенко получил право баллотироваться на третий срок по итогам проведенного 17 октября 2004 года референдума, внесшего изменения в Конституцию, сняв ранее действовавшее ограничение президентского мандата двумя сроками для одного человека. БДИПЧ/ОБСЕ вело наблюдение за парламентскими выборами, проходившими в те же сроки, но не наблюдало за

референдумом. В отчетах предыдущих миссий БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами отмечалось, что проведение выборов в Беларуси в значительной мере не соответствовало обязательствам в рамках ОБСЕ и другим общепринятым принципам демократических выборов.

Практически все собеседники, с которыми встретила ОМ, высказались в поддержку организации международного наблюдения за президентскими выборами со стороны БДИПЧ/ОБСЕ, хотя некоторые из них выразили определенные сомнения в полезности и целесообразности наблюдения в нынешней обстановке. Большинство тех, с кем беседовала ОМ, высказали мнение о том, что предстоящие выборы пройдут в неравной борьбе. В то время как одни собеседники связали это с большой популярностью действующего президента и характеризовали оппозицию как слабую и разрозненную, другие указали на ряд значительных препятствий, стоящих на пути у любого потенциального независимого кандидата, баллотирующегося на пост президента страны.

В ходе визита ОМ отметила, что подготовка к выборам идет в условиях ужесточения мер, направленных на ограничение деятельности гражданского общества, независимых СМИ и оппозиционных политических партий. Многие собеседники подчеркнули, что новые поправки в Уголовный кодекс ведут к росту страха среди политических активистов, журналистов и граждан в целом. По итогам парламентских выборов 2004 года оппозиционные политические партии не получили своего представительства в белорусском парламенте, в то время как многие региональные партийные структуры лишились регистрации по причине несоответствия новому законодательному требованию о «юридическом адресе». В Беларуси не существует независимых электронных СМИ, и, согласно информации, поступившей в ОМ, ряд независимых газет был закрыт, в то время как с другими были прекращены контракты на оказание услуг по подписке и распространению.

Восемь претендентов на пост президента, включая действующего президента, сформировали инициативные группы для сбора 100000 подписей, необходимых для регистрации кандидата. Во время визита ОМ инициативные группы кандидатов готовили подписные листы для сдачи на проверку в территориальные избирательные комиссии (ТИК), сформированные незадолго до этого. Однако лишь пять претендентов приняли решение сдать подписные листы в установленный срок (до 27 января включительно). Центральная избирательная комиссия (ЦИК)¹ проинформировала ОМ о том, что она подготовила брошюру для регламентации процедуры проверки подписей избирателей. В то же время ряд собеседников ОМ выразили обеспокоенность относительно метода, прозрачности и последовательного применения всех аспектов процедуры проверки подписей.

Регистрация кандидатов будет проходить в период с 12 по 21 февраля - после завершения процесса проверки подписей и деклараций о доходах и имуществе потенциальных кандидатов. ЦИК вынесла официальные предупреждения двум потенциальным кандидатам - г-ну Милинкевичу и г-ну Позняку - за распространение материалов пропагандистского характера до официального старта

¹ Ее официальное название «Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов»

агитационной кампании. При этом ЦИК проинформировала ОМ о том, что хотя официальные предупреждения учитываются, окончательное решение о регистрации кандидатов принимается по усмотрению ЦИК.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует направить в Беларусь Миссию по наблюдению за предстоящими президентскими выборами. В этой связи БДИПЧ/ОБСЕ обращается к государствам-участникам ОБСЕ с просьбой направить 40 долгосрочных наблюдателей - для осуществления наблюдения за избирательным процессом по всей стране с середины февраля до момента его завершения - и 400 краткосрочных наблюдателей - для наблюдения за избирательным процессом в день голосования (в том числе за процедурами самого голосования, подсчета голосов и суммирования результатов в избирательных комиссиях всех уровней).

Необходимым условием предвыборной борьбы, при котором наблюдение за выборами имеет смысл, является полноценный круг кандидатов, предоставляющий избирателям возможность истинного выбора. Отсутствие такого полноценного круга кандидатов может стать основанием для пересмотра целесообразности полномасштабного наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ.

III. ПОЛУЧЕННЫЕ ДАННЫЕ

A. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

В соответствии с Избирательным кодексом потенциальные кандидаты в президенты должны сформировать инициативные группы в течение пяти дней после объявления проведения выборов. Инициативные группы должны в течение 30-дневного срока собрать 100000 подписей избирателей в поддержку своего кандидата. Несмотря на то, что 28 декабря ЦИК зарегистрировала восемь инициативных групп, лишь пять кандидатов приняли решение сдать подписи в установленный срок (до 27 января).²

Пятью претендентами, сдавшими подписные листы, стали: действующий президент Александр Лукашенко, генерал и бывший депутат группы «Республика» Валерий Фролов, лидер Либерально-демократической партии и кандидат в президенты на выборах 2001 года Сергей Гайдукевич, лидер Белорусской социал-демократической партии («Грамада») Александр Козулин и избранный на Конгрессе демократических сил в начале октября прошлого года «единственный кандидат от оппозиции» Александр Милинкевич.

ЦИК сообщила ОМ о том, что в период сбора подписей ею было вынесено два официальных предупреждения - инициативной группе А. Милинкевича и инициативной группе З. Позняка. Предупреждение инициативной группе А. Милинкевича было вынесено за распространение материалов пропагандистского характера (календарей и новогодних открыток), напечатанных на средства от «неизвестных финансовых источников» до официального начала периода

² Александр Войтович объявил о своем выходе из предвыборной борьбы 9 января; 26 января о прекращении участия в предвыборной гонке заявили Сергей Скребец и Зенон Позняк.

агитационной кампании. Инициативная группа З. Позняка также получила предупреждение за распространение агитационных материалов до официального начала периода агитационной кампании. ЦИК пояснила, что агитационные материалы могут изготавливаться только на средства, которые ЦИК выделяет специально для этой цели и в течение официального периода агитационной кампании. ЦИК также сообщила о том, что хотя официальные предупреждения учитываются, окончательное решение о регистрации кандидатов (или лишении их регистрации) принимается по усмотрению ЦИК. Отказ в регистрации кандидатом может быть обжалован в Верховном суде.

В то же время представители нескольких инициативных групп обратили внимание ОМ на значительный ряд препятствий, с которыми группы столкнулись при сборе подписей. Таковыми препятствиями оказались: отказ в разрешении пройти в студенческие общежития и государственные учреждения, физическое задержание сборщиков подписей и оказание давления на членов инициативных групп. Некоторые собеседники также отметили факты использования административного ресурса со стороны инициативной группы действующего президента: например, требование от студентов и служащих государственных предприятий вести сбор подписей и подписывать подписные листы в поддержку кандидатуры действующего президента, что как утверждалось, делалось для того, чтобы получить подавляющее количество подписей в его поддержку (свыше 1,9 миллиона). Отдельные собеседники объяснили это особой «уязвимостью» государственных служащих (составляющих около 80 процентов общей рабочей силы), заключающейся в их финансовой зависимости от государства, выплачивающего им зарплату, а также в практике заключения краткосрочных трудовых контрактов (как правило, на один или два года).

Другие же собеседники - члены инициативной группы действующего президента и сотрудники ЦИК - выразили сомнения относительно обоснованности таких жалоб, заявив, что нарушения не носили серьезный характер и впоследствии были устранены.

В. ПРАВОВЫЕ РАМКИ

16 декабря 2005 года Парламент назначил президентские выборы на 19 марта 2006 года. Согласно Конституции РБ (статья 81), президентские выборы проводятся не позднее, чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего президента. Так как инаугурация действующего президента Александра Лукашенко состоялась 20 сентября 2001 года, выборы нового президента страны должны пройти до 19 июля 2006 года.

Проведение президентских выборов в целом регламентируется Конституцией Республики Беларусь, Избирательным кодексом Республики Беларусь (принятым Парламентом 24 января 2000 года, с небольшими поправками, внесенными 22 июня 2000 года)³, а также постановлениями, принимаемыми ЦИК. До референдума 17

³ Подробный анализ Избирательного кодекса проводился БДИПЧ несколько раз. БДИПЧ отмечало, что текст Избирательного кодекса ограничивает гражданские и политические права граждан, не обеспечивает в необходимой мере политический плюрализм и прозрачность и не гарантирует

октября 2004 года, назначенного президентом А. Лукашенко, согласно Статье 81 Конституции РБ, одному и тому же лицу не разрешалось занимать пост Президента страны более двух пятилетних сроков. По итогам референдума текст Статьи 81 был изменен путем исключения положения об ограничении количества сроков.

Некоторые собеседники отметили, что действующие правовые рамки не обеспечивают равных условий для всех претендентов. Они также выразили обеспокоенность в связи с тем, что Избирательный кодекс содержит много неясных положений, которые могут трактоваться непоследовательно. Другие же собеседники отметили, что нормы действующего Избирательного кодекса не гарантируют политическим партиям и кандидатам в президенты свое представительство в составе избирательных комиссий. Также было отмечено и отсутствие точного определения прав местных наблюдателей.

Самым значительным изменением правовых рамок многие собеседники назвали поправки в Уголовный кодекс, вступившие в силу в начале этого года. Среди них – ряд положений, ограничивающих деятельность НПО и гражданских инициатив и предусматривающих ужесточение наказания для лиц, нарушающих данные положения, вплоть до тюремного заключения сроком до двух лет. Например, участие в незарегистрированной или ликвидированной организации или политической партии является уголовным правонарушением. Еще одно законодательное положение предусматривает уголовное наказание за «дискредитацию Республики Беларусь» перед международной организацией или иностранным государством. Некоторые собеседники заметили, что они, в частности, могут быть привлечены к уголовной ответственности за ведение беседы с ОМ.

С. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Проведение президентских выборов обеспечивается Центральной избирательной комиссией (ЦИК), территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и участковыми избирательными комиссиями (УИК). В установленный срок (до 28 декабря прошлого года) было сформировано 165 территориальных комиссий: 6 областных комиссий и Минская городская комиссия, 118 районных комиссий, 16 городских комиссий и 24 районные комиссии в городах. Будет также сформировано 6627 УИК, в том числе 41 за пределами Беларуси.

Ряд собеседников выразили обеспокоенность по поводу того, что в состав ТИК попало крайне малое число представителей политических партий. Согласно данным, предоставленным ЦИК, политические партии составляют 2,6 процента от общего состава ТИК, или 55 из 2124 членов ТИК. Несмотря на то что, Избирательный кодекс предоставляет право политическим партиям, общественным объединениям, трудовым коллективам и группам из более 30 граждан выдвигать своих членов в состав нижестоящих избирательных комиссий, само представительство в них им не гарантируется. Представители в состав УИК могли быть выдвинуты вплоть до 29 января.

ЦИК проинформировала ОМ о том, что 152 ТИК будут проверять подписные листы, поданные инициативными группами кандидатов, на основании методологии, определенной в брошюре ЦИК, которая была также распространена и среди инициативных групп потенциальных кандидатов в президенты. Согласно Избирательному кодексу, ТИК подвергает проверке 20 процентов подписей, взятых произвольно; в том случае, если более 15 процентов из них окажутся недостоверными, то проверяется следующие 15 процентов подписей. Если 15 процентов от общего числа проверенных подписей оказываются недостоверными, то недействительными признаются все подписные листы в поддержку данного кандидата по данной территориальной единице. ЦИК пояснила, что в связи с этим большинство инициативных групп подают больше подписей, чем необходимо по закону.

Представители некоторых инициативных групп выразили неуверенность в том, что подход к процедуре верификации подписей будет равным в отношении подписей всех претендентов на пост президента. Один из представителей отметил, что проверить то большое количество подписей, которые подала инициативная группа действующего президента, будет технически невозможно. Некоторые представители выразили опасения, что их наблюдателям не позволят присутствовать при процедуре проверки подписей в ТИК. В то же время другой представитель отметил, что его группе удалось установить хорошие отношения с членами ТИК, что должно позволить им иметь информацию о процедуре проверки достоверности подписей.

На момент визита ОМ в Центризбирком поступило 75 заявлений, из которых жалобы составили приблизительно 24. По информации ЦИК, большинство заявлений касалось удостоверений, выдаваемых сборщикам подписей. Центризбирком рассматривает жалобы в течение трех дней, однако вправе продлить срок рассмотрения в случае возникновения дополнительных вопросов. Обжалованию подлежат лишь те решения, которые касаются отказа в регистрации кандидатом. В ходе процесса сбора подписей в ЦИК, в частности, поступило несколько жалоб от инициативных групп Милинкевича и Козулина. Центризбирком признала их необоснованными.

После завершения процедуры проверки подписей ЦИК определит соответствие других критериев требованиям регистрации, в частности достоверность фактов в декларации о доходах и имуществе претендента и его супруги. Центризбирком примет решение по вопросу регистрации кандидатов в период с 12 по 21 февраля. После регистрации кандидаты имеют право начать агитационную кампанию, используя для этого исключительно средства из государственного бюджета, выделяемые ЦИК. От одной из инициативных групп поступила жалоба по поводу того, что данных средств для агитационной кампании недостаточно, а также, что им не предоставляется выделенная сумма напрямую, а лишь возмещаются расходы.

D. СМИ

Некоторые собеседники отметили, что после парламентских выборов 2004 года условия функционирования СМИ в Беларуси стали еще более ограниченными.

Данное утверждение соответствует выводам, сделанным в отчете Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в марте 2005 года, в котором говорится, что «в целом за последние несколько лет ситуация в области СМИ в Беларуси ухудшилась». Один из собеседников охарактеризовал сложившуюся ситуацию как «информационный вакуум», в котором тема выборов затрагивается редко, а часть людей вообще не знает, что в стране должны пройти выборы.

В то же время ЦИК указала на то, что в период предвыборной кампании всем зарегистрированным кандидатам будет выделено бесплатное эфирное время и печатная площадь для опубликования своих программ в газетах. Центризбирком также подчеркнул, что освещение деятельности действующего президента в СМИ носит протокольный характер и не нарушает законодательство. Для осуществления контроля за вопросами такого характера ЦИК учредила Наблюдательный совет по контролю за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации в СМИ.

По мнению собеседников, единственной реальной возможностью для кандидатов вести агитацию в СМИ будет через независимые газеты и Интернет. Однако многие независимые газеты закрыты, а те, которым удалось сохранить регистрацию (около 30 независимых общественно-политических изданий), по имеющейся информации, испытывают сложности с распространением своего ограниченного тиража среди читателей. ОМ сообщили о том, что государственная почтовая служба «Белпочта» исключила из своего подписного каталога 16 изданий, а еще 19 изданиям было отказано в распространении путем продажи в киосках. На сегодняшний день не существует ни одной независимой ежедневной газеты – бывший ежедневник «Народная воля» был лишен регистрации и сейчас печатается дважды в неделю в Смоленске (Россия) и доставляется оттуда в Беларусь.

По мнению ряда собеседников ОМ, недавние поправки к Уголовному кодексу стали поводом для усиления давления на независимых журналистов, поскольку любые заявления критического характера могут оказаться достаточным основанием для заключения их авторов в тюрьму. Было также подчеркнуто, что суды не желают принимать на рассмотрение жалобы от независимых журналистов и СМИ.

Е. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Практически все собеседники, с которыми встретила ОМ, высказались в поддержку организации международного наблюдения за президентскими выборами со стороны БДИПЧ/ОБСЕ, хотя некоторые из них выразили определенные сомнения в полезности и целесообразности наблюдения в нынешней ситуации. Многие отметили, что наблюдение позволит дать объективную оценку избирательного процесса, а также предоставит полезные рекомендации по усовершенствованию избирательного процесса.

Парламентская Ассамблея ОБСЕ получила от белорусского парламента приглашение принять участие в наблюдении за президентскими выборами, что она и намеревается сделать. Ожидается, что Действующий Председатель ОБСЕ назначит Специального координатора, который возглавит миссию краткосрочных наблюдателей от ОБСЕ.

ОМ встретилась с представителями миссии по наблюдению за выборами, направленной Содружеством независимых государств (СНГ). Миссия, возглавляемая Исполнительным секретарем СНГ Владимиром Рушайло, уже начала свою работу и готовится к прибытию и дислоцированию долгосрочных наблюдателей. БДИПЧ и СНГ пришли к договоренности о продолжении установленного диалога в рамках данных выборов.

ОМ также встретилась с представителями гражданского общества, которые планируют координировать местное независимое наблюдение за избирательным процессом. Они подчеркнули, что осуществить данную задачу будет еще сложнее ввиду снятия с учета многих неправительственных организаций, которые ранее делегировали наблюдателей за выборами, а также по причине недавно принятых поправок к Уголовному кодексу, рассматриваемых многими группами гражданского общества как намеренно направленные на пресечение любого вида организованной деятельности в период проведения выборов.

Несмотря на вышеназванные трудности, местные наблюдатели имеют намерение провести как долгосрочное, так и краткосрочное наблюдение. Местные наблюдатели могут быть аккредитованы либо через выдвижение от общественного объединения, либо путем сбора подписей. Несмотря на то, что такое положение позволяет обращаться за аккредитацией целому спектру местных наблюдателей, было подчеркнуто, что внутренним наблюдателям гарантируется мало прав, и они зачастую имеют ограниченный доступ к наблюдению за определенными моментами избирательного процесса. В частности, наблюдатели, зарегистрированные в ТИК, обычно имеют возможность наблюдать только за ходом официальных заседаний ТИК, а не за всей деятельностью ТИК (к примеру, нет возможности наблюдать за процедурой проверки подписей). Собеседники также указали на трудности, которые они испытывали в прошлом при наблюдении за подсчетом голосов.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Необходимым условием предвыборной борьбы, при котором наблюдение за выборами имеет смысл, является полноценный круг кандидатов, предоставляющий избирателям возможность истинного выбора. Отсутствие такого полноценного круга кандидатов может стать основанием для пересмотра целесообразности проведения полномасштабного наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует направить Миссию по наблюдению за президентскими выборами в Беларуси примерно за шесть недель до дня голосования. Кроме основной группы экспертов, в состав миссии также должны войти 40 долгосрочных наблюдателей (20 групп по два наблюдателя в каждой), которые будут направлены во все регионы Беларуси в середине февраля. Для получения полной картины о ходе голосования представляется необходимым наличие 400 краткосрочных наблюдателей. В случае необходимости будут рассмотрены меры для организации наблюдения за вторым туром выборов.

БДИПЧ/ОБСЕ отмечает, что с момента публикации отчета о наблюдении за проведением в Беларуси 17 октября 2004 года парламентских выборов установить диалог с представителями соответствующих белорусскими госорганов для обсуждения содержащихся в отчете рекомендаций не удалось. После проведения наблюдения за предстоящими президентскими выборами БДИПЧ/ОБСЕ будет приветствовать возможность обсудить ранее предложенные рекомендации и действия в рамках их реализации, а также возможные рекомендации по итогам наблюдения предстоящей Миссии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Список встреч
Минск
24-27 января 2006 г.**

БЕЛОРУССКИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Центральная избирательная комиссия
Министерство иностранных дел

ИНИЦИАТИВНЫЕ ГРУППЫ КАНДИДАТОВ

Инициативная группа Валерия Фролова
Инициативная группа Сергея Гайдукевича
Инициативная группа Александра Козулина
Инициативная группа Александра Милинкевича
Инициативная группа Александра Лукашенко
Инициативная группа Зенона Позняка
Инициативная группа Сергея Скребца

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Белорусская ассоциация журналистов
Белорусский Хельсинкский комитет
Независимые наблюдатели

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Миссия по наблюдению за президентскими выборами Содружества независимых государств
Посольство Германии
Посольство Латвии (выполняющей функции местного председательства ЕС)
Посольство Польши
Посольство Российской Федерации
Посольство Соединенных Штатов Америки
Офис ОБСЕ в Минске