

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЁТ
15 октября – 4 ноября 2019 г.

6 ноября 2019 г.

I. РЕЗЮМЕ

5 августа Президент назначил выборы в Палату представителей, нижнюю палату Парламента, на 17 ноября, приблизительно за год до истечения срока действия мандата нынешнего парламента. Депутаты избираются на четырёхлетний срок по мажоритарной системе в один тур в 110 одномандатных избирательных округах.

Конституция предусматривает свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциаций, однако нормативно-правовая база налагает различные ограничения на эти свободы. Со времени предыдущих парламентских выборов в Кодекс о выборах не вносилось поправок, в то время как недавние поправки в другие законодательные акты ввели новые процедуры проведения мероприятий и положения, касающиеся онлайн-медиа. Предыдущие рекомендации БДИПЧ, в том числе касающиеся несбалансированного состава избирательных комиссий, ограничений прав кандидатов и недостаточных защитных механизмов проведения голосования и подсчета голосов, остаются невыполненными.

Проведение выборов осуществляется четырёхуровневой системой избирательных комиссий, которая включает постоянную Центральную Избирательную Комиссию (ЦИК) и комиссии нижестоящего уровня, формирующиеся заново для каждого выборов. С момента назначения выборов ЦИК издала ряд постановлений, провела 5 открытых заседаний и выполнила все предусмотренные законом сроки подготовки. Лишь незначительное число сотрудников на отдельных избирательных участках представляют оппозиционные организации, причем их численность несопоставима с выдвижением кандидатур этими группами. Многие собеседники Миссии по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека (МНВ БДИПЧ) выразили недоверие к работе избирательных комиссий.

Централизованного реестра избирателей не существует. Списки избирателей составляются и обновляются на уровне участков на основе данных, предоставленных местными органами власти, при этом отсутствует система идентификации многократной регистрации. Избиратели могли проверить свои данные в участковых избирательных комиссиях, начиная с 1 ноября, и могут быть зарегистрированы до дня выборов и в день выборов, при подтверждении места проживания на участке. ЦИК опубликовала количество зарегистрированных избирателей по округам, составившее 6 880 605 человек по всей стране.

Из 703 граждан, выдвинутых кандидатами в депутаты, было зарегистрировано 560 (27 процентов - женщины). В регистрации отказано 131 лицу, выдвинутому в кандидаты, в основном по причине недостаточного количества собранных действительных подписей и неточностей в декларациях об имуществе и доходах. У десяти кандидатов регистрация была отменена, и 27 кандидатов сняли свои кандидатуры. Многие собеседники МНВ БДИПЧ рассказали о законодательных положениях ограничительного характера и избирательном применении закона, особенно при проверке подписей.

Предвыборная агитация до сих пор малозаметна, с ограниченным количеством организованных мероприятий, и многие аспекты предвыборной агитации строго регламентированы. Кандидаты могут организовывать мероприятия кампании в большинстве мест и считают, что бесплатное использование предварительно выбранных помещений

является выгодным. Однако право на массовые мероприятия для заинтересованных сторон, кроме кандидатов или их доверенных лиц, ограничено небольшим количеством мест, обычно считающихся неудобными, с обязательным 10-дневным периодом уведомления.

Предвыборная агитация финансируется за счет частных пожертвований зарегистрированным кандидатам. Несколько собеседников МНВ БДИПЧ заявили, что отсутствие государственного финансирования существенно ограничивает возможности кандидатов в плане информационно-пропагандистской деятельности. Собеседники также выразили обеспокоенность тем, что избиратели и предприятия не осуществляют пожертвования на предвыборную агитацию, опасаясь преследования.

Клевета и оскорбление остаются уголовными преступлениями. Избирательный кодекс запрещает призывы к бойкоту выборов, что может привести к отмене регистрации кандидатов. Государственные СМИ доминируют как в сфере вещания, так и в печатных СМИ. Собеседники МНВ БДИПЧ отметили, что лишь немногие СМИ освещают политические вопросы.

Большая часть жалоб, поданных в избирательные комиссии и суды, связана с регистрацией кандидатов и составом избирательных комиссий. Хотя большинство из них было отклонено, в двух случаях кандидаты успешно обжаловали решения ОИК об отказе в регистрации.

II. ВВЕДЕНИЕ

По приглашению Министерства иностранных дел Республики Беларусь и на основе рекомендации Миссии по оценке потребностей, проведенной с 26 по 30 августа 2019 года, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) направило Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) 15 октября. В состав МНВ БДИПЧ, возглавляемой Кориен Йонкер, входят 11 экспертов, базирующихся в Минске, и 30 долгосрочных наблюдателей, направленных 23 октября по всей Беларуси. Члены Миссии прибыли из 23 государств – членов ОБСЕ. БДИПЧ обратилось к государствам-участникам с просьбой направить 400 краткосрочных наблюдателей для наблюдения за процедурами в день выборов, включая голосование, подсчет голосов и подведение итогов.

III. ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

5 августа 2019 г. Президент назначил досрочные выборы на 17 ноября, примерно за год до истечения срока полномочий нынешнего парламента. Кандидаты будут бороться за все 110 мест в нижней палате парламента - Палате представителей.¹ Выборы пройдут на фоне давних обсуждений конституционных и других политических реформ и в преддверии президентских выборов в следующем году.

Правительство подотчетно Президенту, который также осуществляет прямые исполнительные функции и обладает широкими полномочиями по отношению к парламентау, включая законодательную власть и возможность назначения и освобождения от должности судей.² Палата представителей 6 созыва была избрана в сентябре 2016 года и состоит в основном из независимых членов, связанных с такими общественными объединениями, как

¹ Кроме того, 56 из 64 депутатов верхней палаты - Совета Республики - будут избраны Законодательными советами 6 областей и города Минска 7 ноября. Остальные восемь членов назначаются Президентом.

² Президент также имеет право налагать вето на законы или конкретные положения, отменять акты правительства, инициировать законодательный процесс и принимать указы, имеющие обязательную силу.

"Белая Русь", которые тесно связаны с правительством. Политические партии представлены в незначительной степени.³

Ни одной новой политической партии не было зарегистрировано с 2000 года, несмотря на неоднократные попытки.⁴ Ряд собеседников МНВ БДИПЧ отметили, что они не ожидают, что выборы будут по-настоящему конкурентными и что они мало доверяют этому процессу. Несколько международных организаций выразили озабоченность по поводу реализации гражданских и политических прав в Беларуси.⁵

В Палате представителей 6 созыва из 110 депутатов 38 - женщины, 17 женщин входят в Совет Республики, состоящий из 64 депутатов, а 6 из 14 парламентских комитетов возглавляют женщины. В Совете министров из 46 членов всего три женщины. Среди семи глав областей нет ни одной женщины. Лишь одну из 15 зарегистрированных политических партий возглавляет женщина. Несколько собеседников МНВ БДИПЧ назвали патриархальные взгляды главным препятствием для участия женщин в политической жизни.⁶

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВАЯ БАЗА

Члены Палаты представителей (депутаты) избираются сроком на четыре года в 110 мажоритарных округах. Кандидат, набравший наибольшее число поданных голосов, считается избранным.⁷ Существует 50-процентный порог явки избирателей на уровне избирательного округа для признания выборов состоявшимися. Если явка ниже, то в соответствующих округах будут проведены повторные выборы, при условии соблюдения тех же требований в отношении явки. Конституция предусматривает, что члены парламента могут быть отозваны избирателями того избирательного округа, в котором они были избраны.

Статья 93 Конституции предусматривает четырехлетний срок полномочий парламента, и срок полномочий предыдущего созыва парламента вступил в силу в октябре 2016 года. Некоторые партии и организации гражданского общества, с которыми встречалась МНВ БДИПЧ, считают президентский указ о проведении парламентских выборов неконституционным, поскольку он фактически отменяет мандаты депутатов до истечения срока их полномочий, без ссылки на какие-либо конституционные основания для роспуска парламента. В государственные органы и суды поступило несколько обращений граждан и организаций гражданского общества, в которых ставились под сомнение правовые основания для проведения внеочередных выборов. Власти проинформировали МНВ БДИПЧ, что по законодательству Беларуси эти выборы не

³ Из 94 независимых членов 75 являются членами общественного объединения "Белая Русь". Партии, представленные в Палате представителей, которые определяют себя как проправительственные, включают Коммунистическую партию (8 мест), Республиканскую партию труда и справедливости (3) и Белорусскую патриотическую партию (3). Три члена парламента определяют себя оппозиционными: один независимый, один от Либерально-демократической партии и один от Объединенной гражданской партии (ОГП).

⁴ У Белорусской коммунистической партии трудящихся было семь неудачных попыток, у Партии свободы и прогресса - пять. Белорусская Христианская Демократия предприняла семь попыток регистрации, последняя из которых состоялась в апреле 2018 года.

⁵ См., например, [заключительные замечания Комитета ООН по правам человека \(КПП\) за 2018 год](#), [заключительные замечания Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин \(КЛДЖ\) за 2016 год](#) и [доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси за 2019 год](#), а также [заявления представителя ОБСЕ по свободе СМИ за 2018 год](#).

⁶ В пункте 20 [заключительных замечаний КЛДЖ 2016 года](#) отмечается "распространённость дискриминационных стереотипов и патриархальных взглядов". В пункте 28 была выражена обеспокоенность по поводу того, что "женщины остаются значительно недопредставленными на уровне принятия решений в парламенте и что они сосредоточены в органах государственного управления только на среднем и нижнем уровнях". См. также пункт 29.

⁷ По закону, при проведении голосования по одной кандидатуре, кандидат должен получить не менее 50 процентов поданных голосов, чтобы считаться избранным.

считаются досрочными, поскольку в Конституции предусмотрена самая поздняя дата их проведения, и не содержится никаких требований в отношении того, насколько рано это может быть сделано.

Основная правовая база, регулирующая парламентские выборы, состоит из Конституции 1994 г. (в последний раз изменения вносились в 2004 году) и Избирательного кодекса 2000 г. (в последний раз изменения вносились в 2015 году).⁸ Беларусь подписала и ратифицировала основные документы ООН, касающиеся выборов.⁹ В 2016 году в соответствии с предыдущей рекомендацией БДИПЧ была ратифицирована Конвенция о правах инвалидов (КПИ).

Конституция предусматривает прямое и всеобщее избирательное право, а также свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциаций. Однако законы и другие нормативные акты налагают различные ограничения на основные свободы, такие как препятствия для регистрации политических партий, ограниченное пространство и обязательства по оплате общественных собраний, а также уголовное наказание за клевету и оскорбление. Со времени предыдущих выборов в Кодекс о выборах не вносилось поправок. Внесенные в 2018 году поправки в закон “О массовых мероприятиях” и закон “О средствах массовой информации”, помимо прочего, ввели новые процедуры проведения собраний и положения об электронных средствах массовой информации.¹⁰ В январе участие в незарегистрированных партиях и объединениях было декриминализовано, и в настоящее время наказывается административным штрафом в размере до 1275 белорусских рублей.¹¹ Предыдущие рекомендации БДИПЧ, в том числе рекомендации, касающиеся несбалансированного состава избирательных комиссий, ограничения права на выдвижение, недостаточные гарантии для голосования и подсчета голосов, а также ограничения прав наблюдателей, остаются без внимания.

V. ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

Выборы проводятся четырехуровневой структурой, состоящей из Центральной избирательной комиссии (ЦИК), 6 областных и Минской городской территориальных избирательных комиссий (ТИК), 110 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 5 831 участковой избирательной комиссии (УИК).¹² Многие собеседники МНВ БДИПЧ выразили недоверие к работе избирательных комиссий в плане соблюдения принципа беспристрастности в проведении избирательного процесса. В связи с этим, некоторые собеседники отметили отсутствие защитных механизмов при осуществлении избирательных процедур, включая досрочное голосование, и отсутствие прозрачности подсчета голосов.

⁸ Кроме того, соответствующие аспекты выборов регулируются законами “О средствах массовой информации”, “О массовых мероприятиях”, “О политических партиях”, а также Кодексом об административных правонарушениях, Уголовным кодексом и постановлениями Центральной избирательной комиссии.

⁹ К ним относятся Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Беларусь является ассоциированным членом Европейской комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия), а также членом Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

¹⁰ Сейчас требуется предварительное уведомление, а не разрешение для проведения собраний в установленных местах. Изменения в закон “О массовых мероприятиях” ввели оплату за проведение публичных мероприятий; эта оплата не распространяется на проведение кандидатами мероприятий предвыборной агитации.

¹¹ 1 евро эквивалентно приблизительно 2,26 белорусских рублей (BYN).

¹² В том числе 238 специальных УИК в больницах и других медицинских учреждениях, 17 в военных частях и 46 УИК в дипломатических представительствах за рубежом.

ЦИК является постоянно действующим органом с пятилетним мандатом и состоит из 12 членов (включая 6 женщин), назначаемых Президентом и Советом Республики.¹³ К этим выборам ЦИК приняла и опубликовала 22 постановления, разъясняющих ряд процедур, связанных с выборами. За отчетный период ЦИК провела только одно заседание, 31 октября, для рассмотрения жалобы.¹⁴

ТИК, ОИК и УИК являются временными органами, созданными местными исполнительными комитетами на период, начиная со 2 сентября и до опубликования результатов выборов. Члены этих комиссий назначаются политическими партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и инициативными группами, в состав которых входят не менее десяти избирателей. По закону государственные служащие могут составлять не более одной трети членов каждой комиссии, а кандидаты от политических партий и объединений должны составлять не менее одной трети.¹⁵ Однако партии и ассоциации, выдвигающие кандидатуры, должны иметь представительство (офисы) в соответствующих областях, чтобы выдвигать своих членов в состав УИК. По данным ЦИК, женщины составляют 42 процента членов ТИК, 61 процент членов ОИК и 72 процента членов УИК.

Многие собеседники МНВ БДИПЧ отметили непропорционально большой отбор членов комиссий из проправительственных структур. Согласно данным, опубликованным ЦИК, 97 процентов всех кандидатур от проправительственных политических партий были одобрены в качестве членов комиссий, и 4,6 процента - от оппозиционных партий. Доля членов ТИК и ОИК, выдвинутых оппозиционными партиями, составляет 3,3 и 2,2 процента соответственно, от всех членов, выдвинутых политическими партиями.¹⁶ Некоторые собеседники утверждали, что местные власти избирательно применяли критерии оценки квалификации кандидатов в члены УИК. Кроме того, они описали случаи отказа ОИК рассмотреть кандидатуры на основании незначительных ошибок в заявлениях.

ЦИК сообщила, что к 24 октября ОИК провели тренинги для председателей УИК, и председатели УИК организуют тренинги для членов УИК. Наблюдавшиеся МНВ БДИПЧ тренинги для членов УИК были интерактивными и включали моделирование процесса досрочного голосования и процедур в день выборов.

Постановление ЦИК, принятое в августе, содержит ряд инструкций, связанных с улучшением доступа к избирательным участкам в день выборов для избирателей с ограниченными возможностями. Инструкции включают в себя рекомендации по размещению избирательных участков на первом этаже и их оснащению специальными кабинами для голосования, которые облегчают доступ к ним лиц с ограниченными физическими возможностями, в том числе передвигающихся на инвалидных колясках.

ЦИК изготовила и распространила плакаты с информацией для избирателей. Также ЦИК подготовила аудио объявления, которые будут транслироваться в торговых центрах, общественном транспорте и общественных транспортных узлах, таких, например, как автобусные станции, ближе ко дню выборов. Базовая информация для избирателей представлена в доступных форматах для лиц с нарушениями зрения.¹⁷ ОИК подготовили

¹³ Нынешний состав ЦИК был определен в декабре 2016 года. Председатель Лидия Ермошина занимает эту должность с 1996 года. Из членов ЦИК постоянные должности занимают только председатель и секретарь.

¹⁴ С момента назначения выборов 5 августа, ЦИК провела пять заседаний.

¹⁵ В каждую из комиссий может входить только один представитель от каждого выдвигающего органа.

¹⁶ Местные исполнительные комитеты назначили в общей сложности 63 646 членов УИК, из которых 3 763 были выдвинуты от проправительственных политических партий, 27 790 от проправительственных общественных объединений и профсоюзов, и 21 от политических партий оппозиции.

¹⁷ Веб-сайт ЦИК содержит специальную страницу, адаптированную для избирателей с нарушениями зрения, но не содержит там информации по этим выборам.

плакаты с информацией о зарегистрированных кандидатах, которые по закону должны содержать биографические данные, включая сведения о судимости.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Право голоса имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста ко дню выборов. Конституция ограничивает избирательные права лиц, которые по решению суда признаны недееспособными. Кроме того, лица, отбывающие тюремное заключение, и лица, находящиеся в предварительном заключении, не имеют права голоса независимо от тяжести преступления или продолжительности срока наказания, несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ. Как и на предыдущих выборах, ЦИК приняла постановление о содействии голосованию граждан, осужденных за некоторые мелкие правонарушения, с лишением свободы на срок до трех месяцев.¹⁸

Регистрация избирателей является пассивной и децентрализованной. Списки избирателей были составлены местными исполнительными комитетами и направлены в соответствующие УИК до 1 октября. УИК несут ответственность за проверку и обновление списков избирателей, в том числе путем проверки на дому и телефонных звонков, но информация об этих обновлениях не разглашается. Закон не предусматривает систему выявления потенциальных многократных регистраций на всех избирательных участках.¹⁹ Списки избирателей для голосования за пределами страны составляются УИК на основе данных, предоставленных соответствующими дипломатическими представительствами. Избиратели могут потребовать включения в заграничные списки, представив документы, подтверждающие, что они будут находиться за рубежом в день выборов.

Избиратели могли проверить свои личные данные в УИК, начиная с 1 ноября, и запросить исправления. Списки избирателей не доступны для всеобщего ознакомления, и количество избирателей на каждом избирательном участке не публикуется. Избиратели могут быть добавлены в списки до и в день выборов, если они предоставят доказательства проживания на территории соответствующих УИК. После выборов списки возвращаются непосредственно в местные исполнительные комитеты.²⁰ По данным ЦИК, в настоящее время количество зарегистрированных избирателей на этих выборах составляет 6 880 605 человек. Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ выразили озабоченность по поводу недостаточной прозрачности и возможного злоупотребления списками избирателей в день выборов.

VII. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Кандидатами в депутаты могут быть граждане Республики Беларусь не моложе 21 года на момент выборов, которые постоянно проживают на территории Республики Беларусь, при условии отсутствия непогашенной судимости.²¹ Кандидаты могут выдвигаться политическими партиями, зарегистрированными не позднее, чем за шесть месяцев до

¹⁸ Эти обвинительные приговоры относятся к определенной категории, именуемой "арестом", и предусматривают наказание в виде тюремного заключения сроком до трех месяцев в "учреждениях, исполняющих наказание", которые юридически не считаются местами лишения свободы.

¹⁹ Составление списков избирателей местными исполнительными комитетами может включать проверку данных, предоставленных другими государственными органами, но нет инструкций о проведении перекрестной проверки.

²⁰ Другие избирательные материалы и протоколы доставляются в соответствующие ОИК.

²¹ Закон не содержит никаких критериев, определяющих постоянное местожительство. 21 октября Брестская ОИК отменила регистрацию кандидата Владислава Сысы за невыполнение требования о постоянной регистрации, так как в настоящее время он учится за рубежом. 31 октября ЦИК подтвердила решение Брестской ОИК.

проведения выборов, трудовыми коллективами и инициативными группами из, по меньшей мере, десяти избирателей. Хотя статья 5 Конституции предусматривает, что право на участие в выборах имеют как политические партии, так и другие общественные объединения, Избирательный кодекс позволяет использовать возможность выдвижения кандидатов только политическим партиям.²²

Потенциальные кандидаты должны были предоставлять декларации о доходах и имуществе, а кандидаты, выдвинутые инициативными группами, должны собрать не менее 1 000 подписей в свою поддержку.²³ Потенциальные кандидаты могли подавать свои заявления в соответствующие ОИК с 8 сентября по 7 октября. После периода проверки документов все ОИК объявили о зарегистрированных кандидатах 17 октября, в последний день законодательно установленного срока регистрации кандидатов, в соответствии со сложившейся практикой.²⁴

Из 703 выдвинутых кандидатов было зарегистрировано 560, в том числе 151 женщина (27 процентов).²⁵ Тридцать два действующих депутата были зарегистрированы в качестве кандидатов, а два действующих оппозиционных члена парламента были выдвинуты, но им было отказано в регистрации по причине недействительности подписей в их поддержку.²⁶ Другие действующие депутаты не стремились к переизбранию.²⁷

В общей сложности 131 кандидату было отказано в регистрации, главным образом, по причине недействительных подписей, собранных в поддержку, или недостаточного их количества, и неточностей в декларациях о доходах и имуществе.²⁸ Закон предусматривает возможность внесения кандидатами поправок в декларации о доходах и имуществе до 7 октября. ЦИК проинформировала МНВ БДИПЧ о том, что на практике можно вносить исправления и в другие документы путем повторной подачи. Тем не менее, кандидаты не были проинформированы о каких-либо обнаруженных неточностях, и ОИК не обязаны делать это по закону. Многие собеседники МНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность по поводу ограничивающих положений о регистрации кандидатов и описали формалистическую интерпретацию и избирательное применение закона, особенно во время проверки подписей.²⁹

Два решения ОИК об отказе в регистрации были отменены ТИК в Витебске и Минским городским судом.³⁰ По данным ЦИК, к 4 ноября 27 кандидатов отзывали свои заявления, а у

²² 25 октября Минский областной суд отклонил жалобу потенциального кандидата Андрея Кушнерова на решение ОИК 77 об отказе в регистрации в связи с выдвижением его кандидатуры общественным объединением. По мнению Суда, Избирательный кодекс конкретизирует конституционную норму о том, кто может выдвигать кандидатов, и несоблюдение таких норм Кодекса влечет за собой отказ в регистрации. В соответствии с законом граждане не имеют доступа к Конституционному суду для обжалования возможных нарушений их конституционных прав.

²³ Граждане могут подписываться в поддержку более чем одного кандидата. ОИК обязаны проверять только выборку представленных подписей, прежде чем одобрить или отклонить выдвижение.

²⁴ Согласно данным ЦИК, все кандидаты регистрируются в один и тот же день, чтобы предоставить равный период времени для агитации, хотя это не предусмотрено законом.

²⁵ В общей сложности 325 кандидатов были выдвинуты политическими партиями, 81 – от инициативных групп, 38 – от трудовых коллективов, 31 – как от партий, так и от инициативных групп, 84 – от трудовых коллективов и инициативных групп, и 1 – всеми тремя способами.

²⁶ Елена Анисим и Анна Канопацкая.

²⁷ В августе 2019 года председатель ЦИК публично заявила, что только одна треть действующих депутатов должна продлить свой мандат "по поручению Главы государства".

²⁸ Еще 12 кандидатов отзывали свои заявления до истечения крайнего срока выдвижения кандидатур.

²⁹ Во многих описанных случаях незначительные неточности, такие как орфографические ошибки в имени или адресе избирателя, приводили к признанию подписей в исследованных образцах недействительными.

³⁰ 19 октября 2019 года Витебская ТИК признала неправомерным решение ОИК 18 об отказе в регистрации кандидата за неточности в подписных листах, а также в декларации о доходах и имуществе: ОИК

10 регистрация была отменена.³¹ Закон предусматривает, что снятие кандидатуры без уважительной причины может привести к обязательной компенсации кандидатом расходов государству, понесенных за кандидата.³²

VIII. УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Предвыборная агитация началась 18 октября, после регистрации кандидатов, и завершится в полночь 16 ноября. На сегодняшний день предвыборная агитация проходит малозаметно, с ограниченным количеством организованных мероприятий и низкой посещаемостью, наблюдаемой в ходе этих мероприятий. В целом, предвыборные обращения кандидатов включают в себя независимость Беларуси, стабильность, децентрализацию власти, социально-экономические и экологические вопросы, а также послы, связанные с демократией, правами человека, верховенством закона и свободными выборами.

Закон предусматривает различные возможности для участия в политических мероприятиях во время предвыборной агитации и за ее пределами. Недавние поправки к закону “О массовых мероприятиях” предусматривают уведомление вместо разрешения на организацию мероприятия, но только в том случае, если оно организовано в установленных местах, которые ограничены по количеству и неудобно расположены.³³ Это распространяется на любые политические мероприятия, организованные в период предвыборной агитации участниками избирательного процесса, которые не являются кандидатами или их доверенными лицами. Проведение массовых мероприятий в других местах по-прежнему требует получения разрешения. В 2019 году Совет министров определил порядок оплаты за проведение массовых мероприятий, в том числе для лиц, не участвующих в предвыборной агитации, что многие собеседники МНВ БДИПЧ считают необоснованным ограничением, препятствующим свободе собраний.³⁴

Многие аспекты предвыборной агитации строго регламентированы. Избирательный кодекс предусматривает равные условия ведения агитации для всех зарегистрированных кандидатов.³⁵ Кандидаты могут свободно организовывать мероприятия в большинстве мест с двухдневным периодом уведомления и получать список подходящих помещений, которые они могут использовать бесплатно, что многие участники предвыборной гонки нашли удобным.³⁶

установила, что неточности в подписных листах были несущественными, и что кандидат не представил никакой неточной информации в своем заявлении. 25 октября 2019 года Минский городской суд признал недействительным решение Минской городской избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата. Суд установил, что несколько подписей, предоставленных кандидатом, были признаны недействительными ОИК 95 без достаточных оснований.

³¹ У пятерых – из-за нарушения требований предвыборной агитации, у трёх – из-за неполучения отпуска с постоянной работы, у одного – из-за невыполнения требования о постоянном месте проживания, и у одного – из-за нескольких нарушений, включая клевету и оскорбление.

³² Например, за плакаты для кандидата или бесплатную трансляцию их роликов в СМИ. Избирательный кодекс не определяет, что является уважительной причиной для снятия (это остается на усмотрение ОИК).

³³ На территории страны выделено менее 100 объектов, в том числе шесть в Минске, три в Витебске и по два в Бресте, Гродно и Могилеве. Эти места часто расположены в общественных парках вдали от жилых районов, площадей или транспортных узлов.

³⁴ Оплата варьируется от приблизительно 76,50 до 6 375 белорусских рублей за организацию мероприятий для более чем 1000 участников, взимается с целью компенсации расходов на обеспечение общественного порядка. Организаторы мероприятия в честь Дня свободы в Минске, прошедшем в марте, сообщили МНВ БДИПЧ, что они все еще должны властям около 8000 белорусских рублей.

³⁵ Местные исполнительные комитеты и ОИК несут ответственность за обеспечение равного доступа кандидатов к местам проведения агитации путем публикации списков мест, где разрешена агитация.

³⁶ Они исключают некоторые запрещенные места, например, рядом с правительственными зданиями, военными частями, судами, транспортными узлами и несколькими площадями.

Несколько кандидатов, с которыми встречалась МНВ БДИПЧ, утверждали, что перед распространением агитационные материалы должны были быть одобрены ОИК.

Многие участники выборов, включая некоторых кандидатов, сообщили МНВ БДИПЧ, что в связи с подавленной политической средой, ограничительной правовой базой вне периода предвыборной агитации и общей нехваткой ресурсов для организации мероприятий и выступлений в СМИ, они рассматривают период предвыборной агитации как единственную возможность общения с населением. Некоторые участники избирательного процесса сообщили, что они участвуют в выборах, чтобы содействовать укреплению своих долгосрочных политических идей, а не призывать избирателей поддержать определённых кандидатов. Некоторые также отметили, что они выбрали сбор подписей в качестве метода регистрации кандидатов, так как это увеличило период общения с избирателями.

Большинство собеседников сообщили МНВ БДИПЧ, что кандидаты могут свободно проводить агитационные мероприятия, в том числе поквартирные обходы, встречи с ними на улице и в помещении, а также размещать материалы в социальных сетях. Тем не менее, некоторые оппозиционные кандидаты описали значительные препятствия во время сбора подписей и предвыборной агитации, утверждая, что ОИК применяли избирательный подход в применении правил, таких как вынесение предупреждений, за то, что они считали агитацией во время сбора подписей.³⁷ В ряде случаев за предупреждениями последовала отмена регистрации кандидатов.³⁸

IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ

Кандидаты могут финансировать свою кампанию за счет собственных средств или пожертвований. Граждане могут делать пожертвования до 127,5 белорусских рублей, а юридические лица - до 255 белорусских рублей. Расходы на предвыборную кампанию кандидата не могут превышать 25 500 белорусских рублей. Пожертвования из анонимных или иностранных источников, государственных (или финансируемых государством), религиозных или благотворительных организаций запрещены. Прямого государственного финансирования избирательных кампаний не существует, но закон предусматривает косвенное финансирование всех зарегистрированных кандидатов через бесплатный доступ к помещениям для проведения предвыборной агитации, предоставления агитационных плакатов и доступ к средствам массовой информации. Политические партии также не получают никаких государственных средств. Ряд политических партий, организаций гражданского общества и других собеседников МНВ БДИПЧ заявили, что недостаток государственного финансирования в условиях ограниченных частных пожертвований существенно ограничивает возможности кандидатов в плане работы с населением. Несколько заинтересованных сторон также выразили давнюю обеспокоенность тем, что избиратели и предприятия не осуществляют пожертвования на предвыборную агитацию оппозиции, опасаясь преследования.

³⁷ Согласно постановлениям ЦИК, потенциальные кандидаты не могут проводить агитацию до регистрации.

³⁸ В отношении кандидата Ольги Ковальковой, члена незарегистрированной политической группы "Белорусская христианская демократия", было возбуждено административное дело по причине участия в несанкционированной акции 16 сентября, которая была акцией по сбору подписей для другого кандидата. Кандидат ОГП Николай Козлов получил предупреждение от ОИК 105 в Минске за проведение агитации во время сбора подписей. Шесть из 14 кандидатов, поддерживаемых незарегистрированной гражданской кампанией "Европейская Беларусь", были сняты с регистрации ОИК в связи с нарушениями предвыборной агитации; несколько кандидатов от "Европейской Беларуси" получили предупреждения за проведение агитации во время сбора подписей. Несколько кандидатов сообщили МНВ БДИПЧ, что их мероприятия были записаны на видеокамеру неизвестными лицами.

После регистрации кандидаты учреждают избирательные фонды. Кандидаты не могут принимать пожертвования на проведение предвыборной агитации и расходовать средства до своей регистрации, в том числе для сбора подписей. Все пожертвования должны вноситься на специальные банковские счета в государственном банке (Беларусбанк).³⁹ Кандидаты, превышающие лимит на расходы более чем на 20% или получающие финансирование из несанкционированных источников, могут быть лишены регистрации.

Кандидаты представляют в ОИК промежуточные финансовые отчеты за десять дней до дня выборов и заключительные отчеты в течение пяти дней после дня выборов. Закон не требует публикации или аудита этих отчетов. Банк должен еженедельно информировать ОИК обо всех операциях, произведенных со счета каждого кандидата. В течение двух дней после получения этой информации от банка, ОИК публикуют сводную информацию о доходах и расходах.⁴⁰

Х. СМИ

Конституция гарантирует свободу выражения мнений и запрещает цензуру, однако законодательная база содержит ряд ограничений. Клевета и публичное оскорбление являются уголовными преступлениями. Кодекс о выборах запрещает призывы к бойкотированию выборов или информирование о таких призывах. Электронные и печатные СМИ должны быть зарегистрированы в Министерстве информации, в то время как представители зарубежных СМИ, осуществляющие свою деятельность в стране, должны быть аккредитованы Министерством иностранных дел. В целом собеседники МНВ БДИПЧ отметили, что политические вопросы освещают лишь немногие СМИ.

Основным источником политической информации остается телевидение, за которым следуют интернет СМИ.⁴¹ Министерство информации имеет право ограничивать доступ к онлайн-контенту без решения суда. Поправки, внесенные в 2018 году в Закон "О средствах массовой информации", предусматривают механизм регистрации интернет СМИ в Министерстве информации.⁴² Кроме того, в 2018 году поправки к Административному кодексу ввели штраф до 4 900 белорусских рублей за распространение запрещенной информации, в том числе в Интернете.⁴³ Поправки также запрещают иностранным физическим и юридическим лицам создавать СМИ в Беларуси.⁴⁴ Местные журналисты, работающие на неаккредитованные иностранные СМИ, часто сталкиваются со штрафами.⁴⁵

³⁹ По состоянию на 1 ноября 373 (70 процентов) кандидатов открыли специальные предвыборные счета. Банк не взимает с кандидатов плату за открытие счета или операционные сборы.

⁴⁰ Данная информация публикуется на сайтах соответствующих местных исполнительных комитетов и в прессе.

⁴¹ По официальным данным, 69% домохозяйств имели доступ к сети Интернет в 2017 году.

⁴² Хотя регистрация является добровольной, операторы сетевых СМИ обязаны собирать и хранить персональные данные лиц, комментирующих статьи в Интернете, и предоставлять их правоохранительным органам по их запросу.

⁴³ Статья 38 Закона "О средствах массовой информации" определяет запрещенную информацию как "информацию, распространение которой может нанести ущерб национальным интересам Беларуси", и которая "запрещена другими правовыми актами".

⁴⁴ См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ [от 18 июня 2018 года](#): "Многие из этих положений являются чрезмерными и несоразмерными и могут привести к ограничению свободы выражения мнений". См. также пункт 36 [доклада Специального докладчика ООН за 2019 год](#).

⁴⁵ По данным Белорусской ассоциации журналистов, в 2019 году на журналистов, работающих на "Белсат" и "Радыё Рацыю", наложен штраф в размере 36 592 белорусских рублей по статье 22.9 Административного кодекса Беларуси. См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ [от 20 марта 2019 года](#), в котором говорится следующее: "Требования к аккредитации следует пересмотреть, с тем, чтобы улучшить условия работы представителей СМИ, а не использовать в качестве разрешения на работу, препятствуя журналистам осуществлять свою деятельность".

Закон гарантирует равный доступ к государственным СМИ для всех кандидатов. Некоторые представители СМИ сообщили МНВ БДИПЧ, что ввиду большого количества кандидатов они будут освещать избирательный процесс в целом, не представляя кандидатов в индивидуальном порядке. Начиная с 21 октября, всем кандидатам была предоставлена возможность бесплатно и в прайм-тайм записать до пяти минут агитационных сообщений и выступить в государственных СМИ. Впервые на этих выборах агитационные ролики кандидатов сопровождалась субтитрами для людей с нарушениями слуха. Государственные или финансируемые государством газеты обязаны публиковать программы кандидатов бесплатно.⁴⁶

Как и на предыдущих выборах, ЦИК создала Наблюдательный совет по СМИ (НСС), состоящий из восьми членов, в том числе шесть рекомендованных Министерством информации, и возглавляемый первым заместителем министра данного министерства.⁴⁷ Представители, как Белорусской ассоциации журналистов, так и Белорусского союза журналистов приглашены и участвуют в работе НСС. Хотя НСС рассматривает жалобы, связанные с выборами в СМИ (подаваемые через ЦИК), он не проводит мониторинга СМИ, вопреки предыдущей рекомендации БДИПЧ.

Статья 47 Избирательного кодекса предусматривает отмену регистрации кандидатов в связи с актами клеветы или публичного оскорбления. 23 октября председатель ЦИК заявила, что данная санкция может применяться к призывам к "свержению конституционного строя" или "разжиганию ненависти" в выступлениях кандидатов и в социальных сетях. По состоянию на 4 ноября вещательные компании не разрешили, по меньшей мере, семи кандидатам транслировать свои сообщения из-за нарушения Избирательного кодекса.⁴⁸ НСС рассмотрел три последующие жалобы, поданные этими кандидатами, и счёл решения СМИ справедливыми в каждом конкретном случае.

Кандидаты участвуют в телевизионных дебатах, которые организуются, если, по меньшей мере, два или более кандидатов баллотируются по данному избирательному округу. Первые дебаты транслировались 29 октября на государственном телеканале "Беларусь 3", а дополнительные дебаты пройдут в эфире до 14 ноября. Публикация опросов общественного мнения запрещена, начиная с пяти дней до дня выборов.

21 октября МНВ БДИПЧ приступила к количественному и качественному медиа мониторингу 13 средств массовой информации. МНВ БДИПЧ также анализирует освещение выборки региональных телеканалов и четырех новостных онлайн-порталов и следит за содержанием материалов, связанных с выборами, в социальных сетях.⁴⁹

XI. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ

⁴⁶ Кандидаты должны были подать заявку не позднее 27 октября.

⁴⁷ НСС устанавливается в отдельном порядке для каждого выборов решением ЦИК и не определяется законом. Состав предложен Министерством информации и утвержден ЦИК.

⁴⁸ Кандидат от ОПП Владимир Непомнящих призвал к импичменту Президента. Как сообщает телеканал "Гродно", в обращении кандидата от ОПП Ирины Давидович содержались сообщения, оскорбительные для белорусского народа. Кандидат, которого поддержала организация гражданского общества "Европейская Беларусь", Оксана Юшкевич, предположительно призывала к бойкоту и срыву выборов. Редактор газеты "Молодечно" попросил кандидата от Движения "За свободу" Валентина Тишко снять фразу "отсутствие демократии" и "отсутствие свободных выборов", после чего его программа была опубликована.

⁴⁹ Телеканалы (Беларусь1, Беларусь3, СТВ, ОНТ, НТВ Беларусь, Белсат), радио (Радио1, Еврорадио), газеты ("Беларусь Сегодня", "Республика", "Звезда", "Новы Час", "Комсомольская правда"). Новостные блоки областных телеканалов (ТРК Гродно, ТРК Брест, ТРК Гомель, ТРК Могилев, ТРК Витебск). Онлайн-СМИ: *Belta.by*, *Tut.by*, *Naviny.by*, *Nn.by*.

Большинство решений избирательных комиссий могут быть обжалованы в вышестоящих комиссиях, а затем в судах. Решение ЦИК, объявляющее результаты выборов, не подлежит судебному пересмотру. Закон определяет, кто может подавать жалобы в каждом конкретном случае: кандидаты, их доверенные лица, избиратели, общественные объединения, политические партии и наблюдатели имеют это право в большинстве случаев. Как правило, жалобы в комиссии и суд подаются и рассматриваются в течение трех дней, но есть исключения.⁵⁰

Избирательные комиссии должны рассматривать жалобы во время заседаний, открытых для аккредитованных наблюдателей и СМИ. Комиссии должны информировать заявителя о дате, времени и месте проведения заседания. Решения ТИК и ОИК по жалобам должны быть опубликованы на веб-сайтах соответствующих местных исполнительных комитетов в течение двух дней, а соответствующие решения ЦИК - на веб-сайте комиссии.⁵¹ Слушания в судах, как правило, открыты для общественности. Решения областных судов, связанные с выборами, публикуются на сайте Верховного суда, хотя это и не требуется по закону.⁵²

По состоянию на 4 ноября, большинство жалоб, поданных в избирательные комиссии и суды, касались регистрации кандидатов и состава избирательных комиссий.⁵³ ЦИК получила 222 заявления от граждан; одна жалоба от снятого с регистрации кандидата была рассмотрена в ходе заседания. МНВ БДИПЧ была проинформирована о 16 связанных с выборами заявлениях, полученных прокуратурами по всей стране, большинство из которых касались предполагаемых нарушений при сборе подписей в поддержку кандидатов и проведения предвыборной агитации.⁵⁴

ХII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

В соответствии с обязательствами ОБСЕ, избирательный кодекс определяет права и обязанности международных и местных наблюдателей. Местные наблюдатели могут быть выдвинуты политическими партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и инициативными группами, состоящими из, как минимум, 10 избирателей. Международные наблюдатели аккредитованы ЦИК по приглашению местных органов власти. Гражданские наблюдатели аккредитованы ЦИК, ОИК или УИК для наблюдения на каждом уровне комиссии. Законодательно установленные сроки аккредитации отсутствуют. Закон разрешает наблюдение за различными этапами избирательного процесса, но запрещает наблюдателям находиться рядом с ящиками для голосования и членами комиссий, которые идентифицируют избирателей и выдают избирательные бюллетени.

К 28 октября аккредитацию получили 459 международных и 10 200 местных наблюдателей. Известная группа гражданских наблюдателей "Правозащитники за свободные выборы" (ПСВ)

⁵⁰ В некоторых случаях закон предусматривает более короткие сроки или не предусматривает их вообще. Жалобы, требующие дополнительного исследования, могут быть рассмотрены в течение десяти дней. Жалобы, полученные в день выборов, должны рассматриваться немедленно.

⁵¹ В соответствии с Регламентом ЦИК, только решения, принятые коллегиально в ходе заседаний, публикуются на сайте. Некоторые обращения, поданные в ЦИК, не рассматриваются во время заседаний и на них отвечают сотрудники ЦИК; эти ответы не обязательны для публикации.

⁵² Решения нижестоящих судов, связанные с выборами, не публикуются в Интернете.

⁵³ Всего в ТИК и областные суды было подано 100 жалоб на предполагаемые нарушения при регистрации кандидатов, 98 из которых были отклонены либо им было отказано в рассмотрении. Из 486 жалоб на состав избирательных комиссий, поданных в суды, 483 были отклонены либо им было отказано в рассмотрении.

⁵⁴ В соответствующие государственные учреждения было подано десять заявлений; в пяти случаях прокуратура дала необходимые разъяснения по положениям закона, и в одном случае было начато расследование.

ведет наблюдение и отчетность по различным этапам избирательного процесса и планирует направить наблюдателей во время досрочного голосования и в день выборов.⁵⁵

XIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МНВ БДИПЧ

МНВ БДИПЧ начала свою деятельность в Минске 15 октября. Глава Миссии встретила с Министерством иностранных дел, Центральной избирательной комиссией, Конституционным Судом, Верховным Судом и другими участниками избирательного процесса. МНВ БДИПЧ также установила контакты с кандидатами и представителями политических партий, СМИ, гражданского общества и международным сообществом резидентов.

Парламентская Ассамблея (ПА ОБСЕ) и Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) намереваются направить делегации для наблюдения в день голосования. Председатель ОБСЕ назначил г-жу Маргарету Седерфельд Специальным Координатором и руководителем группы краткосрочных наблюдателей ОБСЕ в рамках этой миссии. Наблюдение за днём голосования станет результатом совместных усилий МНВ БДИПЧ и делегаций ПА ОБСЕ и ПАСЕ.

Версия на английском языке является единственной официальной версией данного документа.

Доступны неофициальные переводы на белорусский и русский языки.

⁵⁵

В состав ПСВ входят Белорусский Хельсинкский комитет и Правозащитный центр "Вясна".