



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

17 октября 2004 года

Итоговый отчет

Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами



Варшава
9 декабря 2004 года

СОДЕРЖАНИЕ

I.	<u>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ</u>	1
II.	<u>ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ</u>	3
III.	<u>ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ</u>	3
IV.	<u>ПРАВОВАЯ ОСНОВА</u>	4
V.	<u>ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ</u>	5
A.	<u>ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ</u>	5
B.	<u>ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ</u>	6
C.	<u>СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</u>	7
VI.	<u>РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ</u>	8
A.	<u>ВЫДВИЖЕНИЕ</u>	8
B.	<u>РЕГИСТРАЦИЯ</u>	9
C.	<u>ЖАЛОБЫ, СНЯТИЕ СВОИХ КАНДИДАТУР И ОТМЕНА РЕГИСТРАЦИИ</u>	12
D.	<u>“ПРОТИВ ВСЕХ”</u>	13
VII.	<u>ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ</u>	13
VIII.	<u>СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ</u>	15
A.	<u>ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ</u>	15
B.	<u>ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СМИ</u>	16
C.	<u>МОНИТОРИНГ СМИ</u>	17
IX.	<u>УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН</u>	19
X.	<u>ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С УЧАСТИЕМ МЕНЬШИНСТВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ</u>	19
XI.	<u>ВНУТРЕННИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ</u>	19
XII.	<u>НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ</u>	20
A.	<u>ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ</u>	20
B.	<u>ГОЛОСОВАНИЕ В ДЕНЬ ВЫБОРОВ</u>	21
C.	<u>ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ</u>	22
D.	<u>ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ</u>	22
E.	<u>ПРЕПЯТСТВОВАНИЕ РАБОТЕ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОТ ОБСЕ</u>	23
XIII.	<u>ИТОГИ ВЫБОРОВ</u>	24
XIV.	<u>РЕКОМЕНДАЦИИ</u>	25
A.	<u>ПРАВОВАЯ ОСНОВА</u>	25
B.	<u>ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ</u>	26
C.	<u>РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ</u>	27
D.	<u>ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ</u>	28
E.	<u>СМИ</u>	28
F.	<u>СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</u>	28
G.	<u>ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ</u>	29
H.	<u>НАБЛЮДАТЕЛИ</u>	30
	<u>ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ/ОБСЕ</u>	31

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
17 октября 2004 года

Итоговый отчет¹
Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами

I. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

В ответ на своевременное приглашение Министра иностранных дел Республики Беларусь Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ провело наблюдение за выборами в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, состоявшимися 17 октября 2004 года. БДИПЧ/ОБСЕ оценивало выборы на предмет их соответствия Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 года, национальному законодательству и другим обязательствам, связанным с выборами.

После назначения парламентских выборов было объявлено о проведении республиканского референдума о внесении изменений в Конституцию, предлагавшихся для снятия ограничения относительно возможности занимать пост Президента не более двух сроков, который также состоялся 17 октября. Несмотря на то, что БДИПЧ/ОБСЕ получило приглашение вести наблюдение за референдумом, Бюро приняло решение лишь учитывать референдум в той степени, в которой он оказывал влияние на ход парламентских выборов. Соответственно, хотя БДИПЧ/ОБСЕ и не представляет прямых выводов о референдуме в отдельности, он упоминается в данном отчете. Референдум в значительной мере отодвинул на второй план кампанию по парламентским выборам, и существовала принципиальная взаимосвязь между организацией парламентских выборов и референдума. Вопросы, вызывавшие обеспокоенность в ходе одной кампании, полностью относятся и к другой.

Парламентские выборы в Республике Беларусь 17 октября в значительной мере не соответствовали обязательствам ОБСЕ. Был брошен серьезный вызов всеобщим принципам и гарантированным Конституцией правам на самовыражение и свободу объединений и собраний, что ставит под сомнение готовность белорусских властей уважать принцип политической конкуренции на основании равенства. Вызывает обеспокоенность и сделанное в ходе избирательной кампании Президентом Лукашенко утверждение о том, что Конституция и законодательство Республики Беларусь содержат «элементы авторитаризма». Белорусские власти не смогли создать условий для обеспечения того, чтобы волеизъявление народа стала основой власти правительства, что является одним из основополагающих обязательств Копенгагенского документа 1990 года.

Несмотря на то, что процедуры голосования в день выборов в целом прошли согласно действующему законодательству, имели место серьезные несоответствия, связанные с голосованием, особенно в ходе подсчета голосов и в течение пятидневного периода досрочного голосования. Недостатки законодательной базы усугублялись ограничительным и произвольным применением законодательства и необеспечением Центральной комиссией по выборам и проведению республиканских референдумов единого процедурного порядка. Принципы либерального демократического процесса, согласно которым граждане имеют право претендовать на политические должности, не подвергаясь дискриминации, кандидаты – беспрепятственно представлять свои взгляды, а избиратели – узнавать о них и свободно их обсуждать, были в значительной степени проигнорированы.

¹ Настоящий документ является переводом отчета на русский язык, но версия на английском языке остается единственной официальной версией.

Установленное законодательством требование независимой от государства и местной администрации деятельности избирательных комиссий не соблюдалось, вследствие чего роли избирательных комиссий на всех уровнях и государственной администрации тесно переплелись. Избирательный кодекс не обеспечил сбалансированного представительства проправительственных и оппозиционных политических сил в составе избирательных комиссий. В результате этого участие политических партий в работе избирательных комиссий, крайне необходимое для обеспечения прозрачности и доверия к избирательному процессу, было весьма ограниченным.

Маргинализация политических партий в избирательном процессе также проявилась в организации и проведении выборов таким образом, когда активно исключались кандидаты, представлявшие разнообразие интересов. Если проправительственные партии были едва заметны и не выставили значительного количества кандидатов, то кампании оппозиционных партий оказались подорваны в результате необоснованных отказов в регистрации потенциальным кандидатам, а иногда и беспричинной отмены регистрации, вследствие чего сузился выбор избирателей. Большинство проправительственных кандидатов были выдвинуты от трудовых коллективов или путем самовыдвижения, что оказало дополнительное негативное воздействие на избирательный процесс, в центре которого оказались индивидуальные кандидаты, а не партии с их собственными и разнообразными платформами.

Излишне ограничительный характер правил ведения агитации усугублялся случаями дискриминации с целью поддержки выборочных кандидатов и против кандидатов от оппозиции. Освещение выборов в СМИ не позволило состояться подлинным дебатам. Ограниченного количества бесплатного эфирного времени на телевидении и радио для каждого кандидата и возможности бесплатной публикации своей программы в государственных печатных изданиях оказалось недостаточно для того, чтобы преодолеть сильную предвзятость, продемонстрированную государственными СМИ, представлявшими оппозицию преимущественно с отрицательной стороны и проводившими широкомасштабную кампанию в поддержку находящихся у власти политических сил и вопроса, вынесенного на республиканский референдум.

Неограниченный уклон в сторону кампании по референдуму и ее неуправляемое вторжение даже на участки для голосования способствовали созданию сильно искаженной атмосферы избирательной кампании. По мере того, как приближался день выборов, обыски органами милиции предвыборных штабов, задержание одного из кандидатов, задержание и притеснение активистов предвыборной кампании и внутренних наблюдателей, а также случаи принуждения отдельных групп избирателей, в особенности студентов, к участию в голосовании, сведения о которых поступали из разных регионов, создавали атмосферу страха.

Процессы голосования и подсчета голосов подтвердили обеспокоенность в связи с отсутствием надлежащим образом установленных процедур и гарантий прозрачности, что способствовало процедурным просчетам и преднамеренным злоупотреблениям. Процедура пятидневного досрочного голосования прошла при отсутствии отдельного учета явки избирателей и результатов досрочного голосования и положений об обеспечении неприкосновенности урн для голосования и других материалов по выборам таким способом, который бы вызвал полное доверие избирателей. На некоторые группы избирателей оказывалось давление для того, чтобы они проголосовали досрочно, включая студентов, военнослужащих и трудовые коллективы.

После закрытия избирательных участков 17 октября обнаружились проблемы при подсчете голосов: на большинстве наблюдавшихся участков для голосования не хватало прозрачности, и не соблюдалась процедура составления протоколов. Полноценный анализ процесса подведения итогов стал невозможным в результате очень серьезного препятствования работе международных наблюдателей со стороны окружных избирательных комиссий (ОИК).

Демонстрации протеста, проведенные оппозицией в Минске непосредственно после парламентских выборов и республиканского референдума, были подавлены силовым способом,

что подтвердило господствование атмосферы ограничения основополагающих прав, таких как свобода самовыражения и свобода собраний.

БДИПЧ/ОБСЕ подтверждает свою приверженность оказывать содействие властям и гражданскому обществу Беларуси в преодолении препятствий на пути к проведению демократических выборов. БДИПЧ/ОБСЕ призывает белорусские власти пойти навстречу и создать в Республике Беларусь условия для полноценного демократического избирательного процесса.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь состоялись 17 октября 2004 года, учитывая пять дней досрочного голосования, прошедшего с 12 по 16 октября.² 2 сентября 2004 года БДИПЧ/ОБСЕ была учреждена Миссия по наблюдению за выборами (МНВ). БДИПЧ/ОБСЕ хотело бы выразить белорусским властям признательность за своевременное приглашение, которое позволило провести первую стандартную полномасштабную МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в Республике Беларусь. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, которую возглавляла посол Одри Гловер (Великобритания), состояла из 12 членов основного состава и 22 долгосрочных наблюдателей из 17 государств-участников ОБСЕ, располагавшихся в Минске и восьми других городах, чья деятельность охватывала все 110 избирательных округов.

Накануне дня выборов к МНВ БДИПЧ/ОБСЕ присоединились краткосрочные наблюдатели, в том числе делегация из порядка 50 наблюдателей от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), приглашенная Председателем Национального собрания Республики Беларусь и возглавлявшаяся г-жой Тоне Тингсгаард (Швеция), Вице-президентом Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, назначенной Действующим председателем ОБСЕ Специальным координатором краткосрочных наблюдателей ОБСЕ. БДИПЧ/ОБСЕ и ПА ОБСЕ направили 270 наблюдателей из 37 государств-участников ОБСЕ для наблюдения за процедурами досрочного голосования и голосования в день выборов в рамках Международной миссии по наблюдению за выборами.

БДИПЧ/ОБСЕ желает выразить свою признательность Министерству иностранных дел, Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов и другим государственным органам Республики Беларусь за проявленное сотрудничество и оказанное содействие.

III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Выборы в Палату представителей 17 октября 2004 года стали вторыми парламентскими выборами, проведенными на основании Конституции 1996 года. Депутаты избирались по 110 одномандатным избирательным округам на основании мажоритарной системы на четырехлетний срок. Депутатами становились кандидаты, получившие более 50 процентов голосов в первом туре выборов, признанных состоявшимися (согласно определению, если явка избирателей превышает 50 процентов). В округах, где первый тур признанных состоявшимися выборов не выявлял победителя сразу, два кандидата, набравшие наибольшее число голосов, проходили во второй тур, который проводился через две недели.

Выборы проходили в напряженной политической обстановке. 7 сентября Президент Лукашенко объявил о проведении одновременно с парламентскими выборами республиканского референдума. Граждане голосовали по вопросу о разрешении действующему Президенту участвовать в будущих президентских выборах и снятии действовавшего конституционного ограничения относительно

² Досрочное голосование проходило ежедневно с 10:00 до 14:00 и с 16:00 до 19:00. Кроме того, 27 октября в одном из избирательных округов в Витебской области состоялся второй тур голосования (см. раздел XIII, ниже). БДИПЧ/ОБСЕ наблюдения за ним не проводило.

возможности занимать пост Президента не более двух сроков. Референдум явно отодвинул парламентские выборы на второй план, как в отношении активности проведения соответствующей агитации, так и в плане относительной важности, которую придавали двум данным событиям политические деятели всего политического спектра.

IV. ПРАВОВАЯ ОСНОВА

Кроме общих положений о выборах, содержащихся в Конституции Республики Беларусь, основным законом для проведения выборов в Палату представителей является Избирательный кодекс, утвержденный Парламентом 24 января 2000 года, с изменениями от 22 июня 2000 года. Определенную значимость имеют также законы «О политических партиях» от 5 октября 1994 года и «О печати и других средствах массовой информации» от 13 января 1995 года, равно как и Гражданско-процессуальный кодекс от 11 января 1999 года в отношении апелляций и жалоб, связанных с процедурами регистрации политических партий и кандидатов.

В целом, правовая база не послужила надлежащей основой для полноценного демократического избирательного процесса. Как уже ранее отмечалось БДИПЧ/ОБСЕ, Избирательный кодекс ограничивает гражданские и политические права и не содержит надлежащих гарантий политического плюрализма и прозрачности, вследствие чего не может гарантировать достоверности избирательного процесса. Со стороны БДИПЧ/ОБСЕ были предложены рекомендации и оказано содействие по приведению Избирательного кодекса в более тесное соответствие с обязательствами ОБСЕ,³ однако белорусские власти данным рекомендациям не последовали.

До парламентских выборов 2004 года БДИПЧ/ОБСЕ также рекомендовало ЦИК издать дополнительные постановления для урегулирования ряда оставшихся нерешенными вопросов. Тем не менее, указанные постановления, которые бы создали необходимые гарантии, приняты не были, а постановления, принятые ЦИК, были недостаточными для разъяснения основополагающих аспектов избирательного процесса и, следовательно, не обеспечивали его единообразного порядка (см. раздел V: Организация и проведение выборов).

Некоторые правовые положения использовались для ограничения политического участия в избирательном процессе. Данные положения, как правило, применялись произвольным образом вместо использования их для закрепления политических прав потенциальных кандидатов.

Статьей 67 Избирательного кодекса регламентируется процедура проверки подписей, собранных для регистрации самостоятельно выдвигающимися претендентами на депутатский мандат. Пятидесяти трем претендентам ОИК отказали в регистрации на основании слишком большого количества недействительных подписей, даже несмотря на то, что в некоторых случаях имелись доказательства произвольного применения ОИК критериев достоверности подписей и процедуры взятия выборки. Это вылилось в тщательное изучение листов с целью получения необходимого количества недействительных подписей, даже если кандидаты собирали намного больше подписей, чем было необходимо.

В соответствии со статьями 100 и 101 Избирательного кодекса потенциальные кандидаты должны представить декларацию о доходах и имуществе. В ряде случаев, расхождения между цифрами, указанными кандидатом, и цифрами, полученными ОИК у работодателей и из других источников, использовались для дисквалификации кандидата, даже если ошибка произошла не по его вине, без предоставления ему в дальнейшем возможности внести исправления в документы на регистрацию.

³ В особенности в отношении: обеспечения независимости и представительности избирательных комиссий; снятия ограничений на ведение агитации; прозрачного регулирования досрочного голосования и его учета; обеспечения достоверности итогов голосования и прозрачности при их подведении; гарантирования прав наблюдателей; и предоставления надлежащих прав обжалования решений ЦИК.

Политические партии в Беларуси должны иметь зарегистрированную партийную организационную структуру («первичную организацию») в избирательном округе, по которому они желают выдвинуть кандидата. В последний день регистрации, 16 сентября 2004 года, ряд местных управлений Министерства юстиции сняли с учета несколько «первичных организаций», лишая партии права выдвигать в данных округах кандидатов. Возможность обжаловать данные решения в срок - до последнего дня регистрации - отсутствовала.

Статья 47 устанавливает санкции за нарушение правил ведения агитации, связанных с оскорблением Президента и других должностных лиц государства или подкупом избирателей. Несколько уже зарегистрированных кандидатов были анонимным образом обвинены в таких нарушениях и впоследствии сняты с предвыборной гонки в последние дни перед выборами. Среди прочего имели место случаи отмены регистрации за такие незначительные действия, как распространение газет или листовок якобы оскорбительного содержания. ЦИК отклонила все жалобы по поводу таких случаев отмены регистрации.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

A. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Избирательные комиссии для подготовки и проведения парламентских выборов формируются в соответствии с положениями главы 7 Избирательного кодекса и законом «О центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов». Система комиссий состоит из ЦИК, 110 окружных избирательных комиссий (ОИК – по одной для каждого одномандатного округа) и 6659 участковых избирательных комиссий (УИК), 40 из которых были образованы в дипломатических миссиях Республики Беларусь для избирателей, голосовавших за границей.⁴

В состав ЦИК входит 12 членов, назначаемых на пятилетний срок⁵. Действующий ее состав был назначен в январе 2002 года. Председатель комиссии и секретарь работают на постоянной основе, тогда как большинство членов представляют семь административных регионов и зачастую являются сотрудниками областных подразделений Министерства юстиции⁶. 3 сентября Президент издал декрет, разрешавший политическим партиям, выдвинувшим своих кандидатов на парламентские выборы, выдвигать в состав ЦИК членов с правом совещательного голоса (без права участия в голосовании).

Заседания ЦИК являются открытыми, и на них присутствуют аккредитованные журналисты и наблюдатели. Несмотря на то, что члены с правом совещательного голоса принимали активное участие в обсуждениях на всех заседаниях, посвященных рассмотрению жалоб по поводу отказа в регистрации/отмены регистрации, их позиции не оказывали никакого влияния на решения, принимавшиеся в конкретных случаях. За редкими и незначительными исключениями решения ЦИК принимались единогласно. Члены комиссии, постоянно работающие в регионах, не участвовали в обсуждениях и в основном сохраняли молчание.

⁴ Для проведения республиканского референдума в каждой административной единице на параллельном уровне были сформированы территориальные избирательные комиссии (ТИК). УИК направляли протоколы результатов референдума в соответствующие ТИК.

⁵ Закон «О Центральной избирательной комиссии» был принят в апреле 1998 года. Им предусматривается, что шесть ее членов назначаются Президентом и шесть избираются верхней палатой Национального собрания.

⁶ Семеро членов комиссии имеют постоянное место работы в регионах и выезжают в Минск на ее заседания. Одна из членов комиссии, г-жа Киселева, также профессионально занята проведением выборов, будучи главой Организационно-правового отдела ЦИК. Одним из членов ЦИК также является Заместитель Министра юстиции – г-н Мицкевич.

ОИК и УИК являются временными органами, назначаемыми на каждые выборы⁷. Статьей 35 Избирательного кодекса предусматривается, что политические партии, другие общественные объединения, трудовые коллективы, а также группы граждан могут выдвигать по одному представителю в соответствующую окружную и участковую комиссию. Члены ОИК назначаются на совместной сессии президиумов областных и Минского городского Советов депутатов и областных и Минского городского исполнительных комитетов. Члены УИК назначаются районными и городскими исполнительными комитетами. Одно из положений также разрешает органам, образующим комиссии, включать в состав этих комиссий своих представителей. Тем не менее, обязательных или рекомендуемых норм представительства в составе комиссий различных категорий выдвиженцев не установлено.

Такой порядок назначения состава комиссий, в высокой степени контролируемый администрацией, приводит к почти полному исключению участия партийных выдвиженцев в проведении выборов. ЦИК сообщала о том, что только 7 процентов всего численного состава членов ОИК были выдвинуты от политических партий, включая те из них, которые поддерживали правительство.⁸ Представительство партийных выдвиженцев в УИК было и вовсе ничтожно малым.⁹ Большинство членов УИК были выдвинуты группами граждан и трудовыми коллективами, обычно из одного учреждения или места работы (школы или другой организации/предприятия) и часто находились в должностных отношениях вертикального типа.

В. ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

Относительно соблюдения сроков, предусмотренных законодательством, работа избирательных комиссий на всех уровнях была эффективной. ЦИК очень заблаговременно, еще в мае, июне и июле издала инструкции и утвердила формы документов и материалов по выборам, как того требует Избирательный кодекс.¹⁰ Среди них стандартные формы списка избирателей, бюллетеней, протоколов, образцы печатей, ящиков для голосования, различных свидетельств о передаче материалов и документов по выборам, а также формы документов, относящихся к регистрации кандидатов и хранению материалов и документации по выборам. ЦИК также определила границы одномандатных округов и утвердила дополнительные правила наблюдения за выборами внутренними и иностранными наблюдателями. Все инструкции и выдержки из законодательства были изданы в виде отдельных методических рекомендаций для работы ОИК и УИК и брошюры, содержащей перечень утвержденных официальных форм документов и свидетельств. Инструкции по процедурам в день выборов были включены в методические рекомендации для работы УИК.

Тем не менее, работа избирательных комиссий характеризовалась отсутствием надежного и единообразного порядка ввиду того, что избирательная администрация не приняла мер по ряду ключевых вопросов, тогда как другие регулировались наименее строгим образом. Среди примеров тому следующие:

- Отсутствие всякого регулирования процесса изготовления бюллетеней. В методических рекомендациях по работе ОИК процедуры изготовления бюллетеней, снабжения ими и их хранения изложены четырьмя предложениями с приложением формы их передачи. Меры безопасности не указаны;

⁷ Все ОИК состояли из 13 членов, тогда как количество членов УИК варьировалось от 5 до 19 в зависимости от количества избирателей, зарегистрированных на участке (статья 34).

⁸ Официальная информация, размещенная на интернет-сайте ЦИК.

⁹ Ввиду того, что партии неоднократно жаловались на то, что выдвигавшихся ими в состав УИК представителей игнорировали, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ попыталась провести независимую оценку структуры членства в УИК по способу выдвижения членов в их состав. В выборке из 404 УИК общей численностью 3388 членов только 2 члена УИК были названы выдвиженцами от партий. В качестве источника информации были использованы полные списки членов УИК, публиковавшиеся в местной прессе. (Выборка состоит из следующих избирательных округов – 16, 24, 30, 43, 61 (УИК №№ 46-86), 87, 91. К сожалению, в большинстве данных случаев в публиковавшихся списках назначенных членов УИК не указывался способ выдвижения. Вместо этого указывались текущее место работы и должность).

¹⁰ Полномочия ЦИК перечислены в статье 33.

- Отсутствие надежных и строгих критериев удостоверения личности и обработки данных по избирателям. В установленной форме списка избирателей не предусмотрено указание номера документа, удостоверяющего личность, предъявленного избирателем членам УИК в день выборов. Имя и адрес избирателя представляют собой наименее строгие параметры удостоверения личности, что исключает возможность последующих проверок на предмет неоднократного голосования;
- Отсутствие строгих правил подсчета голосов. Предлагалось сначала проводить неофициальный подсчет голосов (по урнам для досрочного голосования / переносным / стационарным урнам, с занесением результатов в неофициальный журнал работы УИК), тогда как в официальную форму протокола вносились бы только общие цифры;
- В форме протокола не предусмотрена информация об изменениях, внесенных в списки избирателей после открытия участков для досрочного голосования. Исходя из нее, также невозможно достоверно установить соответствие между количеством подписей в списках избирателей и количеством бюллетеней, обнаруженных в урнах;¹¹
- Отсутствие отдельных процедур для досрочного голосования. Это вызывает вопросы как в отношении сохранности уже отданных голосов, так и в отношении последовательной передачи документов друг другу десятками разными сменами, что необходимо для проведения досрочного голосования. По окончании дня выборов члены УИК подписывают протокол для подтверждения правильности всего процесса, даже несмотря на то, что они необязательно присутствуют на протяжении всего периода голосования;
- Ненадлежащее регулирование порядка голосования на территории воинских частей, выражающееся в том, что прямо не установлен порядок голосования военнослужащих отдельно в своих частях, а не вместе с остальными гражданами на обычных участках для голосования.

С. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ¹²

БДИПЧ/ОБСЕ обеспокоено тем, что процедуре регистрации избирателей и ведению списков избирателей и их формату недостает элементарных мер обеспечения прозрачности и гарантий от неоднократной регистрации, неоднократного голосования и персонификации избирателей.

Статьей 20 Избирательного кодекса предусмотрено, что избиратель может быть внесен в список избирателей только на одном участке для голосования, однако в этом отношении избирательные комиссии полагаются исключительно на эффективность работы местной администрации и служб прописки. Отсутствие централизованного списка избирателей означает, что не существует возможности независимой оценки достоверности процесса регистрации избирателей.

Списки избирателей составляются по каждому избирательному участку, и не ведется общего или централизованного списка на уровнях выше отдельных участков. Вскоре после своего назначения каждая УИК получает в местной администрации первоначальный список избирателей на участке. Список основывается на данных, предоставленных местными отделами регистрации граждан Министерства внутренних дел. Им просто может быть список избирателей на участке, использовавшийся на последних выборах.

Не позднее, чем за 15 дней до дня выборов, УИК должны провести проверку и обновление списка. Обязательного и единообразного способа такой проверки не предусмотрено, однако ЦИК рекомендовала проверки по месту жительства избирателей.¹³ После этого, уточненный список

¹¹ Сравнение с протоколами, использовавшимися в аналогичных процедурах в день выборов в России, выявляет отсутствие в белорусских протоколах следующих цифр: «число утраченных избирательных бюллетеней», «число не учтенных при получении избирательных бюллетеней», «количество избирателей, проголосовавших с использованием переносных ящиков», «количество избирателей, которые были внесены в список избирателей в день выборов».

¹² Списки избирателей рассмотрены в статьях 19, 21, 38, и 44 Избирательного кодекса.

¹³ «Организационно-правовые вопросы работы участковых избирательных комиссий по выборам депутатов Палаты представителей», методические рекомендации ЦИК, стр. 17-18.

представляется для всеобщего ознакомления в помещении участковой комиссии. В соответствии с правилами, установленными ЦИК, избиратель может проверять наличие в списке только самого себя и членов своей семьи, и потребовать внесения исправлений, если это необходимо. Просмотр данных по другим избирателям прямо запрещен, хотя наблюдателями ММНВ и были зафиксированы случаи, когда УИК выставляли полный список избирателей на участке на всеобщее обозрение.¹⁴

Избиратели, чьи имена отсутствовали в списках, могли дополнительно вноситься в них УИК вплоть до закрытия участков для голосования 17 октября, при условии, что избиратель мог представить приемлемый документ для удостоверения личности и подтверждение своего проживания на территории избирательного участка. В день выборов в списки было дополнительно внесено почти 74 000 избирателей, пришедших на участки для голосования.

Особую обеспокоенность вызвало решение ЦИК, принятое лишь 12 октября (т.е. уже после начала досрочного голосования), значительно расширить перечень документов, удостоверяющих личность, которые были приемлемыми для подтверждения права на голосование. Вместо того чтобы разрешить использовать для этого только действительный белорусский паспорт и два документа, приемлемых для его замены,¹⁵ решением ЦИК также разрешалось предъявление студенческого билета (в котором не указывается гражданство, что допускает возможность включения в списки избирателей иностранных граждан), пенсионных удостоверений и паспортов предыдущего образца, которые не считаются действительными в других целях (паспорта Республики Беларусь предыдущего образца и советские паспорта). Не было предусмотрено указание в списке избирателей напротив имени избирателя номера и вида предъявленного им для удостоверения личности документа.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

A. ВЫДВИЖЕНИЕ

Потенциальные кандидаты на парламентские выборы 17 октября 2004 года выдвигались от трудовых коллективов, численностью не менее 300 человек, от одной из 17 политических партий, зарегистрированных Министерством юстиции, или путем самовыдвижения. Для выдвижения своего кандидата в избирательном округе политическим партиям было необходимо иметь на территории данного округа зарегистрированную партийную организационную структуру («первичную организацию»). Политические партии и трудовые коллективы выдвигали кандидатов на съездах и собраниях соответственно, тогда как самовыдвигавшимся кандидатам было необходимо зарегистрировать инициативные группы численностью не менее 10 человек, которым поручалось собрать не менее 1000 подписей избирателей в округе.

До наступления крайнего срока, 12 августа, самовыдвигавшиеся претенденты на депутатский мандат подали 635 заявлений о регистрации инициативных групп в соответствующие ОИК. ОИК зарегистрировали 555 инициативных групп и отказали в регистрации 74 (что составляет 12 процентов); остальные шесть заявлений были отозваны. ЦИК отменила шесть решений ОИК об отказе в регистрации инициативным группам. В качестве причин отказа в регистрации ОИК чаще всего приводили включение в состав групп несовершеннолетних, лиц, не являющихся гражданами Беларуси, или принуждение к вступлению в группу¹⁶. Вместо исключения конкретных лиц из

¹⁴ Наблюдатели видели списки избирателей, выставленные на полное всеобщее обозрение, на участках избирательного округа № 67 (Горечкий, Могилевская область), округа № 71 (Могилевский-Ленинский) и округа № 73 (Могилевский-Октябрьский).

¹⁵ Военный билет или временное удостоверение личности, выданное милицией вместо паспорта, который находится в процессе замены.

¹⁶ Во многих случаях ОИК отмечали нарушение «принципа добровольного участия» в работе инициативных групп, ссылаясь на статью 5 Избирательного кодекса, которая гласит, что избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах.

состава группы, которая могла состоять из 20 и более человек, ОИК предпочитали на этом основании не регистрировать целые инициативные группы. Этот неконструктивный подход стал первым в серии административных препятствий, с которыми столкнулись потенциальные кандидаты.

По состоянию на 6 сентября, день окончания этапа выдвижения кандидатов, насчитывалось 692 претендента на депутатский мандат,¹⁷ включая 316 человек, выдвинутых от 11 политических партий. Партии, связанные с проправительственным Республиканским координационным советом руководителей политических партий и общественных объединений¹⁸ выдвинули 29 кандидатов. Оппозиционные партии, входящие в состав двух неформальных незарегистрированных предвыборных блоков,¹⁹ коалиции «Пятерка плюс»²⁰ и коалиции демократических центристов²¹ были представлены 232 претендентами (165 выдвинутых от партий плюс самостоятельно выдвигавшиеся соискатели, имевшие соответствующую партийную принадлежность). Либерально-демократическая партия, являясь симпатизирующей власти отдельной политической силой и самой многочисленной партией в Беларуси, на своем съезде выдвинула 107 претендентов. На депутатский мандат претендовало сто восемнадцать женщин (17,1 процента от общего числа соискателей), а также 66 парламентариев предыдущего созыва.

В. РЕГИСТРАЦИЯ

Из 692 претендентов 359 (51,9 процента) были зарегистрированы в качестве кандидатов соответствующими ОИК.²² Среди них 151 кандидат был выдвинут от политических партий; 137 кандидатов – от трудовых коллективов; и 71 – путем самовыдвижения. Двадцать один претендент отказался от участия в выборах до принятия ОИК решения по вопросу о регистрации. В целом, данные цифры достоверно свидетельствуют в пользу того, что потенциальным кандидатам было гораздо проще зарегистрироваться будучи выдвинутым от трудового коллектива или политической партии, нежели выдвигаясь самостоятельно. Тем не менее, среди 312 претендентов, которым было отказано в регистрации, было немногим меньше 200 представителей политических партий всего политического спектра (включая официальных выдвинутых и самостоятельно выдвигавшихся претендентов, имевших партийную принадлежность). Кандидатами в депутаты было зарегистрировано 79 женщин и 57 депутатов предыдущего созыва.

Было зарегистрировано восемь из 29 кандидатов (27,6 процента), выдвинутых Республиканским координационным советом руководителей политических партий и общественных объединений. У Коммунистической партии Белоруссии (КПБ) было зарегистрировано шесть из ее 20 претендентов (30 процентов); все они были в числе 15 официальных выдвинутых партии. Регистрацию прошли три из семи официальных выдвинутых Республиканской партии, тогда как единственный

¹⁷ Ввиду того, что Избирательный кодекс разрешает потенциальным кандидатам выдвигаться в нескольких округах и посредством более одного способа выдвижения, но при этом предусматривается, что кандидаты могут быть зарегистрированы только по одному избирательному округу, фактическое количество заявлений, поданных 692 претендентами, составило 966. Некоторые из потенциальных кандидатов выдвигали свои кандидатуры неоднократно для повышения вероятности регистрации, тогда как другие приняли решение выдвигаться от политических партий или трудовых коллективов, первоначально планировав собирать подписи, необходимые для самовыдвижения.

¹⁸ Аграрная партия, Белорусская социально-спортивная партия, Коммунистическая партия Белоруссии и Республиканская партия.

¹⁹ В соответствии с законом «О политических партиях», партии имеют право формировать предвыборные блоки для ведения предвыборной кампании, однако такие блоки не могут выдвигать кандидатов.

²⁰ С коалицией «Пятерка плюс» были связаны Партия коммунистов белорусская, Партия БНФ, Партия Белорусская социал-демократическая Грамада, Объединенная гражданская партия и ликвидированная Белорусская партия труда.

²¹ Коалиция демократических центристов представляла собой соглашение между парламентской группой «Республика», коалицией «Малая Беларусь» и Европейской коалицией «Свободная Беларусь», включающей Белорусскую социал-демократическую партию (Народная Грамада) и Белорусскую партию женщин «Надзея», о сотрудничестве в ходе выборов.

²² Для сравнения в 2000 году было зарегистрировано 71,7 процента претендентов (551 из 769).

претендент от Белорусской социально-спортивной партии зарегистрирован не был. Аграрная партия официально не выдвигала своих кандидатов.

Из 232 претендентов, которыми были представлены коалиция «Пятерка плюс» и коалиция демократических центристов, 122 были зарегистрированы ОИК (52,6 процента). В качестве кандидатов были зарегистрированы лидеры Партии коммунистов белорусской, Партии БНФ, Белорусской социал-демократической партии (Народная Грамада) и Объединенной гражданской партии (ОГП). На регистрацию претендовали пять из шести членов парламентской группы «Республика», и двое из них были зарегистрированы ОИК.²³ Восемь самостоятельно выдвигавшихся претендентов, связанных с БНФ и партией «Народная Грамада», отказались от участия в выборах до принятия ОИК решений по вопросу о их регистрации, заявив о давлении, оказывавшемся на них или их инициативные группы со стороны работодателей и/или местных властей.

Из 107 претендентов от Либерально-демократической партии (ЛДП) в качестве кандидатов были зарегистрированы 38 (35,5 процента).

Одна из невлиятельных политических сил, Консервативно-христианская партия БНФ, решила бойкотировать выборы и активно призывала кандидатов и избирателей последовать ее примеру в отношении и выборов, и референдума.

Регистрация кандидатов официально прошла в период с 7 по 16 сентября. Тем не менее, ввиду того, что Избирательным кодексом предусматривается возможность начала предвыборной агитации кандидатами с момента регистрации, Секретарь ЦИК 13 сентября объявил о том, что ЦИК отдала ОИК указание полностью завершить процедуру регистрации 15-16 сентября. Учитывая то, что в качестве причины была заявлена необходимость обеспечения начала предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами примерно в одно время, для достижения данного результата можно было бы назначить фиксированную дату старта предвыборной агитации, вместо того, чтобы привязывать ее начало к дате регистрации каждого отдельного кандидата.

Имело место три основных причины отказа ОИК в регистрации: (i) указание недостоверных данных в декларации о доходах и имуществе, которую должен был представить каждый претендент; (ii) в случае самовыдвижения – подписные листы кандидата тщательно проверялись на предмет наличия недостоверных данных, и если более 15% подписей выборки признавались недостоверными, не учитывались все листы согласно Избирательному кодексу; и (iii) в случае выдвиженцев политических партий – недействительность юридического адреса местной партийной организационной структуры («первичной организации»). В некоторых случаях было более одной причины отказа в регистрации претенденту. По меньшей мере 10 претендентов, включая Председателя оппозиционной партии Белорусская социал-демократическая Грамада, Станислава Шушкевича, признали, что решения ОИК об отказе им в регистрации явились следствием ошибок, допущенных самими претендентами или членами их инициативных групп. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ смогла проанализировать решения ОИК об отказе в регистрации благодаря наблюдению за слушаниями жалоб по поводу отказа в регистрации в ЦИК и Верховном Суде основным составом Миссии, а также наблюдению группами долгосрочных наблюдателей (ДСН) по всей стране.

Ряд решений об отказе в регистрации в связи с недостоверными декларациями о доходах и имуществе были приняты ОИК на несущественных или же чисто формалистских основаниях. Имели место случаи отказа из-за незадекларированных сумм доходов в очень маленьких размерах (по меньшей мере в четырех случаях такие суммы составляли менее 10 долларов США в эквиваленте; в одном – успешно обжалованном в ЦИК – сумма составляла менее цента). По

²³

Один из трех депутатов группы «Республика», которым было отказано в регистрации ОИК, Валерий Фролов, успешно обжаловал соответствующее решение в ЦИК и участвовал в выборах.

крайней мере некоторые из проверок, проведенных ОИК, были широкомасштабными (например, в одном случае достоверность декларации претендента о доходах была поставлена под сомнение на основании сделанного вывода, что заявленных сумм дохода не было бы достаточно для оплаты счетов за мобильный телефон, полученных ОИК в государственной телефонной компании), и проходили с задействованием очень широкого спектра других государственных органов. Некоторые претенденты, включая двух парламентариев предыдущего созыва, заявили о том, что информация о доходах, предоставленная в ОИК их работодателями, отличалась от информации, предоставленной самим претендентам, что привело к отказу ОИК в регистрации.²⁴

Решения ОИК о регистрации очень небольшой доли претендентов, выдвинутых путем сбора подписей, продемонстрировали, что соответствующие правила по самой меньшей мере являются излишне сложными. Более того, основания для некоторых решений об отказе свидетельствуют о том, что данные правила применялись непоследовательно и даже произвольно. ОИК должны были брать выборку записей в подписных листах для подтверждения их достоверности. В одном из случаев, претендент Татьяна Швед в ходе рассмотрения жалобы представила доказательства того, что ОИК №63 (Бобруйский-Ленинский округ) не взяла надлежащую в таком случае случайную выборку, а тщательно проверила все 1488 поданных ей подписей и отобрала отдельные листы для формирования выборки с достаточным для отказа ей в регистрации количеством недостоверных подписей.

Среди способов проверки ОИК подписей попеременно использовались графологическая экспертиза и посещения указанных в листах лиц с просьбой подтвердить подлинность подписей и дат. Такие посещения привели к признанию недействительными подписей в поддержку ряда претендентов. В связи с данной процедурой поступали сообщения о том, что некоторые из таких посещений носили запугивающий характер, и непризнание подписей происходило под давлением или же обманным путем. В ходе слушания в Верховном Суде жалобы, поданной претендентом Владимиром Гончариком (кандидатом в президенты от оппозиции на выборах 2001 года), заместитель председателя ОИК №109 (Уручский округ, город Минск) признал, что тщательная проверка с использованием графологического анализа избирательно применялась к подписям в поддержку только определенных самовыдвигавшихся претендентов в данном избирательном округе.

Некоторым выдвиженцам политических партий было отказано в регистрации ввиду отсутствия в данном избирательном округе первичной организации (юридического адреса подразделения их политической партии) в соответствии с требованиями статьи 62 Избирательного кодекса. Вызывает озабоченность тот факт, что по меньшей мере в десятке случаев такое отсутствие стало результатом снятия местных подразделений партий с учета местными управлениями Министерства юстиции 15 или 16 сентября (т.е. в те самые дни, когда ОИК принимали решения по вопросу регистрации). Возможность обжаловать данные решения в срок – до окончания периода регистрации – отсутствовала.

Чрезвычайно большое количество и сомнительные обоснования отказов в регистрации делают возможным предположение, что свобода действий, которой располагали ОИК в условиях существовавших правовых рамок, допускала скорее ограничительное, нежели либеральное толкование процедуры регистрации кандидатов. К некоторым кандидатам было особое отношение, включая активный поиск предлогов для отказа в регистрации.

²⁴

Сергей Скребец и Валерий Фролов из группы «Республика», Владимир Червоненко из ОГП в округе №50 (Волковысский, Гродненская область) и Дмитрий Шкульков из ОГП в округе №47 (Рогачевский, Гомельская область) не были зарегистрированы ОИК на этом основании, хотя Фролов и Червоненко были зарегистрированы по результатам слушания жалоб в ЦИК.

С. ЖАЛОБЫ, СНЯТИЕ СВОИХ КАНДИДАТУР И ОТМЕНА РЕГИСТРАЦИИ

ЦИК рассмотрела 166 жалоб от потенциальных кандидатов, которым было отказано в регистрации ОИК. В более чем четверти случаев ЦИК вынесла решения в пользу заявителей, включая 29 жалоб, поступивших от оппозиционных кандидатов. Из около 120 отклоненных жалоб, 74 были направлены далее в Верховный Суд, который удовлетворил лишь две из них. Слушания в ЦИК, а также в Верховном Суде проводились очень формалистским образом. Как правило, решения более низких инстанций утверждались без принятия во внимание новых доказательств, представленных заявителями жалоб.

После окончания регистрации более 50 кандидатов сняли свои кандидатуры. Некоторые кандидаты сняли свои кандидатуры в поддержку другого кандидата; это относилось, в первую очередь, к кандидатам, выдвинутым от трудовых коллективов, которые снимали кандидатуры в пользу других проправительственных кандидатов. Однако имело место и несколько случаев снятия своих кандидатур одним оппозиционным кандидатом в пользу другого. Существенная часть отказов продолжать предвыборную гонку пришлось на кандидатов, сославшихся на «семейные обстоятельства, состояние здоровья, и личные причины» или же вовсе не обосновавших свой поступок. БДИПЧ/ОБСЕ не смогло проверить сообщения о том, что в некоторых случаях кандидаты и их сторонники прекратили предвыборную кампанию под давлением.

В преддверии дня голосования ОИК отменили регистрацию по меньшей мере 20 кандидатов, включая 10 решений об отмене регистрации, принятых уже после начала досрочного голосования 12 октября.²⁵ Отмена регистрации, как правило, происходила в результате нарушений, связанных с ведением агитации, включая несколько случаев, когда кандидаты были анонимным образом обвинены и впоследствии сняты с предвыборной гонки за такие незначительные действия, как распространение газет или листовок якобы оскорбительного характера в отношении Президента или других должностных лиц. А в избирательном округе №2 (Брестский-Центральный) ОИК отменила регистрацию кандидата Андрея Сумара в период досрочного голосования после обнаружения недостатков в его декларации о доходах, очевидно, продолжив ее проверку даже после окончания периода регистрации.²⁶ Отмена регистрации на таком позднем этапе фактически лишила избирательного права тех граждан, кто проголосовал за кандидатов, которых впоследствии лишили регистрации. Кроме того, в избирательном округе №97 (Купаловский, город Минск) УИК удалили имя кандидата, лишеного регистрации, из бюллетеней в ходе досрочного голосования до рассмотрения соответствующей жалобы, лишая, таким образом, избирателей возможности проголосовать за кандидата, регистрация которого могла бы быть восстановлена.

В результате, по состоянию на день выборов всего оставалось 330 кандидатов или в среднем по три на каждый избирательный округ. В 77 округах баллотировалось по три кандидата и меньше, включая 10 избирательных округов, в которых выборы прошли безальтернативно, где в бюллетени был внесен только один кандидат. Таким образом, несмотря на то, что ЦИК и Верховный Суд оказали некоторое компенсационное воздействие, зарегистрировав ряд кандидатов по результатам рассмотрения жалоб, формалистский и противодействующий подход к регистрации кандидатов со стороны ОИК на протяжении всего данного процесса, усугубленный большим числом снятых кандидатур, реально ограничил выбор избирателей в день голосования.

²⁵ Андрей Сумар и Дмитрий Шиманский (округ №2, Брестский-Центральный), Марина Богданович (округ №56, Лидский городской), Виктор Сивохин (округ №82, Логойский, Минская область), Алексей Янукевич (округ №94, Автозаводской, город Минск), Иван Анташкевич (округ №103, Пушкинский, город Минск), Александр Цынкевич и Олег Волчек (округ №105, Старовиленский, город Минск), Сусанна Фурса и Алексей Михалевич (округ №109, Уручский, город Минск).

²⁶ Сообщается, что ОИК направила запрос для получения информации в Киев, на Украину, где г-н Сумар владел компанией. 12 октября его регистрация была отменена на основании ответа, полученного из хозяйственного суда Киева, где, по всей видимости, сообщалось, что данная фирма была закрыта. В результате этого, ОИК посчитала декларацию об имуществе и доходах, представленную г-ном Сумаром, недостоверной.

D. “ПРОТИВ ВСЕХ”

В избирательных округах, где соревновались по два и более кандидата, кроме выбора среди кандидатов в бюллетене избирателям также предоставлялась возможность проголосовать «против всех».

Так как суть выборов заключается в представительстве, вариант «против всех» сложно соотносить со стандартным определением представительной демократии: «против всех» подразумевает, что избиратели могут предпочесть, чтобы их вообще никто не представлял. Решение не участвовать в выборах или опустить в урну недействительный бюллетень должно считаться достаточным выражением избирателем своего недовольства предлагаемым выбором кандидатов.

VII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Лишь немногим более половины всех претендентов на регистрацию в качестве депутата можно было идентифицировать как представителей политических партий (либо партийных выдвиженцев, либо выдвигавшихся самостоятельно, но с очевидной партийной принадлежностью). Вследствие этого, роль партийных платформ в предвыборной кампании была не очень заметной. В подавляющем большинстве округов в ходе предвыборной гонки вопросам локальной важности, таким как доступность образования и медицинского обслуживания или рост государственного финансирования дорожного строительства уделялось небольшое внимание. Объявление о проведении республиканского референдума в значительной мере отодвинуло на второй план кампанию по парламентским выборам. Кандидаты всего политического спектра старались положить в основу своей кампании поддержку или выступление против референдума, хотя это наблюдение в особенности применимо к представителям оппозиции.

В соответствии с Избирательным кодексом каждому зарегистрированному кандидату было выделено 975000 белорусских рублей (примерно 450 долларов США) на изготовление листовок и брошюр. Тем не менее, из города Минска, Минской области и Гомеля поступали жалобы от оппозиционных кандидатов, связанные с отказом государственных издательств и нежеланием частных компаний печатать агитационные материалы. Например, государственная типография «Победа» в Молодечно (Минская область) отказалась печатать агитационные материалы для одного из независимых кандидатов, хотя, как сообщалось, она напечатала материалы для ряда других кандидатов. Кандидаты также сообщали о задержках с получением агитационных материалов в результате проверок, проводившихся в типографиях органами милиции или налоговой инспекции.²⁷ В ряде случаев в ходе таких проверок сотрудники милиции конфисковывали агитационные материалы. Материалы впоследствии возвращались, но только по прошествии нескольких дней. Учитывая ограниченное количество времени, предусмотренное для ведения агитации кандидатами по законодательству, данные задержки представляли собой существенное препятствие.

Особую обеспокоенность вызвали случаи оказания давления на кандидатов, их активистов или избирателей и их запугивание. По меньшей мере в двух случаях сотрудники милиции провели обыски предвыборных штабов кандидатов от оппозиционных партий. В ходе одного из таких обысков, проведенного поздно вечером 1 октября в общем для кандидатов от ОГП – Александра

²⁷

Агитационные листовки, изготовленные для Светланы Королевой (округ №94, Автозаводской, город Минск) типографией «Топ Тайп», были конфискованы представителями Управления по борьбе с экономическими преступлениями г. Минска и возвращены только спустя три дня. Данное решение также повлияло на трех других кандидатов (Алексея Короля, Олега Волчека и Геннадия Ананьева). Несколько кандидатов от ОГП (Анатолий Лебедеко, Евгений Лобанович и Александр Цынкевич) обратились в ЦИК с жалобой после того, как налоговые органы и Управление по борьбе с экономическими преступлениями начали проверку типографии «Арт-Принт», где эти кандидаты намеревались отпечатать агитационные материалы.

Добровольского и Валентины Полевиковой – предвыборном штабе, наблюдатели МНВ БДИПЧ/ОБСЕ стали непосредственными свидетелями того, как сотрудники милиции РУВД Ленинского района предъявили незаконным образом составленный ордер на конфискацию агитационной литературы для г-на Добровольского, ранее утвержденной к изданию ОИК №96 (Свислочский избирательный округ, город Минск).²⁸

Наблюдатели БДИПЧ/ОБСЕ сообщали о задержании 10 октября в Витебске при распространении агитационных материалов кандидата Нины Ковалевой, члена Партии БНФ; задержавший ее сотрудник милиции посчитал, что агитационные материалы, содержавшие критическую фразу в адрес Президента Лукашенко, противоречили Избирательному кодексу. 7 октября в Брестской области (избирательный округ №7, Беловежский) на несколько часов были задержаны милицией двенадцать активистов партии «Народная Грамада». Также 7 октября при распространении агитационной литературы были задержаны активисты предвыборной кампании кандидата от ОГП Зинаиды Бондаренко (округ №61, Сморгонский, Гродненская область); милиция конфисковала данные материалы под предлогом того, что они были изготовлены не в типографии, и наложила на активистов административные штрафы. Сторонники кандидата от БНФ Юрия Ходыко (избирательный округ №108, Калиновский, город Минск) были задержаны милицией на два часа после разрешенного агитационного пикета 7 октября. Активисты предвыборной кампании независимого кандидата Николая Козела (избирательный округ №80, Дзержинский, Минская область) и кандидата от БНФ Владимира Маля (округ №13, Мухавецкий, Брестская область) подвергались давлению и притеснению, как и сам кандидат Козел.

Кандидаты в Бресте, Любани, Минске, Слуцке, Щучине и Волковыске сталкивались с трудностями при организации встреч с избирателями, несмотря на то, что согласно Избирательному кодексу местные власти должны оказывать им в этом содействие.²⁹ ОИК вынесли кандидатам как минимум 25 предупреждений в связи с нарушениями порядка ведения агитации, что представляется результатом объединения усилий по препятствованию кандидатам в работе с избирателями. Имело место по меньшей мере 16 случаев лишения кандидатов регистрации по причине сомнительных нарушений положений Избирательного кодекса о порядке ведения агитации. При этом, по крайней мере в одном случае, непосредственными свидетелями которого стали наблюдатели МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, грубое и неоднократное нарушение порядка ведения агитации проправительственным кандидатом в избирательном округе №105 (Старовиленский, город Минск), заключавшееся в вывешивании плакатов в не установленных для этого местах, осталось безнаказанным со стороны ОИК. Во другом случае, кандидат в округе №110 (Партизанский, город Минск) не имел разрешения ОИК или ЦИК на распространение 20000 экземпляров газеты, содержащей агитационные листовки, хотя член ЦИК с правом совещательного голоса от партии «Народная Грамада» и обратил на это внимание ЦИК. В обоих случаях данные кандидаты в итоге победили на выборах.

Ряд кандидатов отметили, что места, установленные местными властями для проведения агитационных мероприятий, не позволяли им обратиться к значительной части электората в избирательном округе в связи с ограниченным количеством таких мест или их расположением. Например, в Минске городской исполнительный комитет выделил для проведения агитационных мероприятий и размещения агитационных материалов 122 места. В результате, в одном из избирательных округов (№106, Коласовский) было только четыре установленных места.³⁰ Сообщалось о многих случаях отказа в просьбах о предоставлении дополнительных мест для проведения встреч. В то же время во многих избирательных округах ОИК оказывали существенную поддержку в организации «форумов с кандидатами», в ходе которых избиратели могли ознакомиться с предвыборными программами кандидатов.

²⁸ Другой обыск был проведен 13 октября сотрудниками милиции Фрунзенского РУВД в предвыборном штабе еще одного кандидата от ОГП в Минске, Ивана Анташкевича.

²⁹ Статья 45 Избирательного кодекса гласит, что местные власти должны создавать условия для проведения встреч между кандидатами и электоратом, а государственные органы бесплатно предоставлять помещения для таких встреч с избирателями.

³⁰ Средняя численность избирателей в округе составляла 64585 с отклонениями не более чем на 10 процентов.

Ограничения возможности ведения агитации кандидатами были особенно вопиющими в свете массированной общенациональной и, по всей видимости, финансируемой государством кампании в поддержку вопроса, вынесенного на референдум. Кампания в поддержку республиканского референдума создала атмосферу, в которой оппозиции отводилась роль политической силы, выступающей против интересов государства. Например, в ходе кампании в поддержку голосования «за» на референдуме прилагались серьезные усилия для того, чтобы приравнять голосование «против» на референдуме, а, по аналогии, и в поддержку кандидата, выступавшего против референдума, к голосованию против будущего самой Беларуси.

Президент Лукашенко выступил с рядом публичных заявлений относительно выборов. Президент неоднократно публично заявлял о желательности ограничиться одним туром выборов для экономии государственных средств, которые бы потребовались для проведения второго тура. 6 октября он повторил, что кандидаты от власти должны занять все 110 мест в Палате представителей по результатам уже первого тура выборов, заявив о том, что «у нас достаточно власти и технологий, чтобы сокрушительно выиграть эти выборы»³¹.

VIII. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Все общенациональные электронные СМИ Беларуси, а именно телеканалы БТ1 (Первый национальный телеканал), ОНТ (Общенациональное телевидение) и радиостанция БР1 (Первый канал белорусского национального радио), контролируются государством. Так же подконтрольными являются два других канала телевидения с большой зоной вещания на территории Беларуси – телеканал «Лад» и СТВ (последний принимается в Минске, в областных центрах и некоторых других районах). В Беларуси транслируются телеканалы Российской Федерации НТВ и РТР, но они, как правило, не уделяют значительного внимания освещению политических событий в Беларуси, и в целом происходит сокращение зрительской аудитории транслируемых в Беларуси российских телеканалов. Местные телеканалы и ФМ-радиостанции не выступают в качестве важного источника политической информации ввиду ограниченности освещения политической тематики.

Альтернативную информацию политического характера можно получить в основном из негосударственных печатных изданий и в сети «Интернет». Тем не менее, на белорусском газетном рынке наблюдается ситуация, схожая с положением дел в телерадиовещании, в которой доминирует государственная пресса. Негосударственные СМИ жалуются на препятствия, создаваемые государством и приводящие к снижению влияния негосударственных СМИ, в частности, отказ предоставлять информацию журналистам негосударственных изданий, ввод ограничений на печатание и распространение газет и наложение финансовых ограничений.

В течение двух месяцев, предшествовавших выборам 17 октября 2004 года, была приостановлен выход около десятка печатных изданий. Деятельность большинства из этих газет была приостановлена Министерством информации на ограниченный период времени (обычно на три месяца) из-за нарушений формальных требований, касающихся регистрационного статуса газеты (например, когда газета не сообщала об изменении ее юридического адреса, не сообщала об изменении периодичности выпуска, не сообщала об изменении содержания или формата или не отправляла обязательный экземпляр для библиотечной подшивки). Министерство информации заявляло о том, что приостановка деятельности изданий не была связана с выборами, однако это опровергалось представителями многих данных газет.

³¹ Ранее, на пресс-конференции, состоявшейся 20 июля 2004 года, Президент Лукашенко заявил о том, что отдал «указание» о том, чтобы 30 процентов действовавших парламентариев было переизбрано, а представительство женщин в Парламенте было увеличено до 30-40 процентов его состава.

В. ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СМИ

Если основная правовая база участия СМИ в избирательной кампании определялась Избирательным кодексом,³² то непосредственные правила использования кандидатами государственных СМИ в ходе парламентских выборов 2004 года были изложены в Постановлении ЦИК №71, принятом 8 сентября.³³ Исходя из принципа равного доступа к государственным СМИ, каждый кандидат имел право опубликовать свою предвыборную программу объемом в две машинописные страницы в финансируемых из государственного бюджета общереспубликанских газетах или местной печати, и каждый кандидат имел право на одно выступление по телевидению и одно по радиовещанию, идущие в записи и имеющие продолжительность не более пяти минут. Большинство кандидатов предпочли полностью воспользоваться данными правами.

Выступления кандидатов транслировались на телеканалах «Лад» и БТ1 и на первом канале национального радио и радиостанции «Столица» с 20 сентября по 11 октября³⁴ (между 18:00 и 19:00 по телевидению, и между 17:00 и 18:00 по радио). Выступления кандидатов из регионов записывались и транслировались одной из пяти областных студий государственного телевидения и радиовещания. Очередность представления избирательных округов была определена ЦИК; очередность выступления каждого кандидата в округе определялась жребием, проводившимся соответствующей ОИК. Некоторые кандидаты жаловались на то, что избирателей лишали доступа к информации, так как бесплатные выступления транслировались по телевидению в неудобное для зрителей время и далеко не в прайм-тайм. Сообщать избирателям о времени трансляции своих бесплатных выступлений приходилось самим кандидатам, так как СМИ не распространяли данную информацию.

Ни в электронных, ни в печатных средствах массовой информации не размещались платные агитационные материалы кандидатов, а по электронным СМИ не транслировались дебаты между соперниками. Таким образом, бесплатные пятиминутные выступления были единственной возможностью для кандидатов донести свои взгляды до избирателей через СМИ, однако их длительность не позволяла кандидатам подробно рассказать о своих программах.

Имели место случаи, когда выступления кандидатов подвергались цензуре, а трансляция одного выступления вообще была запрещена. В Гомельской области телевыступление Евгения Фурсеева (округ №33, Гомельский-Юбилейный) было записано 20 сентября, но при трансляции на местной студии телеканала «Лад» его содержание было изменено с применением цензуры к высказанной кандидатом позиции по республиканскому референдуму. Жалоба г-на Фурсеева в местную прокуратуру была удовлетворена, и его выступление вышло в эфир в первоначально записанном виде. Гомельская областная студия телеканала «Лад» также предъявила претензии к содержанию телевыступления Татьяны Марченко (округ №36, Гомельский-Советский) на основании нарушения им положений Избирательного кодекса и отказалась его транслировать. Жалобы г-жи Марченко в ЦИК и прокуратуру были отклонены, однако ЦИК порекомендовала кандидату изменить содержание своего выступления, и после того, как она последовала рекомендации, выступление 4 октября вышло в эфир. Телевыступление Николая Ворона (избирательный округ №51, Гродненский-Занеманский) вообще не вышло в эфир на телеканале «Лад» в Гродно, ввиду того, что директор студии имел возражения относительно его содержания (заявив о его противоречии Избирательному кодексу), а кандидат отказался вносить изменения. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ также получала сообщения о самоцензуре, применявшейся кандидатами для предотвращения любых возможных нарушений положения Избирательного кодекса, предусматривающего санкции за оскорбление или клевету на должностных лиц.³⁵

³² Статьи 45, 46, 47, 49 и 74.

³³ Постановление было принято в соответствии со статьей 33 Избирательного кодекса.

³⁴ Как минимум одно выступление транслировалось после 11 октября из-за технической накладки, произошедшей при его первоначальной трансляции.

³⁵ Статья 47 Избирательного кодекса.

17 августа 2004 года ЦИК³⁶ учредила Наблюдательный совет в составе семи членов – представителей исключительно подконтрольных государству учреждений, включая государственные электронные и печатные СМИ, для содействия ЦИК в рассмотрении жалоб, относящихся к средствам массовой информации. Наблюдательный совет рассмотрел и дал свое заключение в четырех случаях, направленных ему из ЦИК. Ими были вышеупомянутый случай с кандидатом Евгением Фурсеевым; два случая признания соответствующими ОИК содержания бесплатных радиовыступлений противоречащим Избирательному кодексу, за что кандидаты впоследствии были лишены регистрации; и одна жалоба государственной газеты *«Республика»*, предъявившей претензии к содержанию агитационных материалов, которые ряд кандидатов намеревались опубликовать, пользуясь своим правом на бесплатную газетную площадь.

С. МОНИТОРИНГ СМИ

Начиная с 6 сентября БДИПЧ/ОБСЕ проводила качественный и количественный анализ программ, выходящих в прайм-тайм (с 18:00 до 24:00) на четырех телеканалах – государственных БТ1, ОНТ и СТВ и канале Российской Федерации РТР – и утренних программ новостей на государственном канале радиовещания БР1. Кроме того, проводился мониторинг трех государственных газет – *«Советская Белоруссия»*, *«Звезда»* и *«Народная газета»* и трех негосударственных газет – *«Народная воля»*, *«Белорусская газета»* и *«Комсомольская правда в Белоруссии»*.

За исключением примерно двух недель, непосредственно предшествовавших дню выборов, государственные электронные средства массовой информации в новостных передачах и программах, посвященных текущим событиям, сообщали лишь небольшой объем информации о событиях, связанных с парламентскими выборами; а когда такая информация сообщалась, она почти полностью относилась к деятельности ЦИК. Кроме бесплатных выступлений (см. выше) кандидаты не располагали прямым доступом к электронным СМИ за исключением некоторых баллотировавшихся для переизбрания членов Палаты представителей предыдущего созыва, фигурировавших в них в качестве занимающих свои официальные должности. Электронные СМИ сообщали весьма ограниченный объем информации о деятельности различных партий.

В течение всего периода мониторинга все являвшиеся его объектом электронные СМИ уделяли основное внимание деятельности Президента. В новостных передачах всех наблюдавшихся белорусских электронных СМИ Президенту и правительству было уделено более 90 процентов общего эфирного времени. Из всего эфирного времени, отведенного представлению политических деятелей и действующих лиц выборов, в новостях на канале БТ1 на Президента Лукашенко пришлось 82 процента, на ОНТ – 79 процентов и на СТВ – 74 процента времени. Во всех являвшихся объектом мониторинга белорусских электронных СМИ в подавляющем большинстве случаев Президент характеризовался с положительной стороны. В течение двух предшествовавших выборам недель эфирное время, посвящавшееся Президенту в государственных СМИ, возросло. На фоне предстоявшего республиканского референдума освещение деятельности Президента в СМИ было сродни политической кампании, когда в новостях и программах, посвященных текущим событиям, ежедневно выходили репортажи об успехах экономики при г-не Лукашенко у власти.

Государственные СМИ продемонстрировали явную предвзятость в представлении ими политических альтернатив. В целом, наблюдалось отсутствие подлинных дебатов о политических событиях и несбалансированность в представлении политических позиций. Совокупное эфирное время, отведенное конкретным политическим партиям, было меньшим, нежели количество времени, уделенного абстрактно определенной «оппозиции». Ее представляли в основном косвенным образом, особенно в аналитических программах и специальных проектах на телеканалах, мониторинг которых проводился: их тональность была чрезвычайно негативной, а временами и оскорбительной. Некоторые деятели оппозиции были представлены врагами государства, обвинены в некомпетентности, радикальном национализме или уголовных деяниях.

³⁶

Постановление ЦИК №39 от 17 августа 2004 года.

Особое внимание привлек цикл программ под названием «*Конспирология*», демонстрировавшихся на каналах БТ1 и СТВ. В серии, вышедшей в эфир 18 сентября, Станислава Шушкевича, лидера партии «Белорусская социал-демократическая Грамада», обвинили в преступлениях против государства и симпатиях терроризму. Валерий Фролов из парламентской группы «Республика» характеризовался в крайне негативных тонах в нескольких выпусках данной программы, особенно 29 сентября, когда его в числе прочих обвинили в совершении действий в поддержку терроризма.

10 сентября в Беларуси на частоте канала РТР была показана 25-минутная программа, в которой с негативной стороны были охарактеризованы некоторые белорусские неправительственные организации, а также различные международные и спонсорские организации, якобы их поддерживающие. Эта программа была вставлена в сетку вещания каналом СТВ, ретранслирующем РТР в Беларуси, вместо того, что в это время транслировалось каналом РТР в России, при этом на экране оставался логотип РТР, что могло ввести в заблуждение. Представитель СТВ впоследствии объяснил это технической накладкой.

Печатные издания предоставляли более разнообразную информацию о различных политических альтернативах по сравнению с электронными СМИ. Все печатные СМИ, которые были объектом мониторинга, уделили больше всего газетной площади Президенту. Что касается газеты с самым высоким тиражом, «*Советской Белоруссии*», в течение периода мониторинга на Президента пришлось 89 процентов газетной площади, отведенной политическим деятелям и действующим лицам выборов.³⁷ Две другие наблюдавшиеся газеты, «*Звезда*» и «*Народная газета*», уделили Президенту две трети соответствующей газетной площади. Во всех трех государственных газетах, мониторинг которых проводился, Президент характеризовался в подавляющем большинстве случаев с положительной стороны. Три негосударственных печатных издания, являвшихся объектом мониторинга, характеризовали его с отрицательной стороны. «*Народная воля*» и «*Комсомольская правда в Белоруссии*» посвятили значительный объем газетной площади парламентской группе «Республика»³⁸. В них парламентская группа и другие оппозиционные политические партии и блоки характеризовались либо нейтральным образом, либо с положительной стороны.

Наблюдалась значительная диспропорция в количестве времени, отведенного в СМИ освещению республиканского референдума по сравнению с парламентскими выборами. Например, образовательные ролики для избирателей о парламентских выборах транслировались только по одному из каналов, являвшихся объектом мониторинга, БТ1, а общее эфирное время данных роликов за период мониторинга составило менее 16 минут. По сравнению с этим ролики, информировавшие зрителей о том, как заполнять бюллетень для референдума, объяснявшие, как сделать отметку в графе «За», однако неупоминавшие возможность проголосовать «Против», транслировались по всем наблюдавшимся телеканалам; общее эфирное время, отведенное для трансляции данных роликов за период мониторинга было почти в пять раз большим (75 минут). Кроме того, 8 сентября, один день после объявления Президентом республиканского референдума, канал «ОНТ» начал транслировать серию роликов под лозунгом «За сильную и процветающую Беларусь» в поддержку Президента и участия граждан в референдуме. Данные ролики выходили в эфир ОНТ в течение пяти дней.

30 сентября суд города Гродно оштрафовал Елену Равбецкую, главного редактора гродненской газеты «*Биржа информации*» на сумму в размере 1,2 миллиона белорусских рублей (примерно 600 долларов США) за распространение ложной информации, оскорбляющей честь и достоинство Президента в средствах массовой информации. В вину ей вменялось включение в статью, опубликованную 9 сентября, следующей фразы: «Референдум (а без него третьего срока не получить), объявленный господином президентом - это вызов обществу... Нужно обладать не только отсутствием совести, но и «господским» пренебрежением к плебсу...».

³⁷ Эта очень высокая цифра частично объясняется специальным номером газеты, выпущенным 14 октября, который бесплатно распространили по почтовым ящикам и который был почти полностью посвящен Президенту Лукашенко.

³⁸ «*Народная воля*» - 20,5 процента; «*Комсомольская правда в Белоруссии*» - 6,3 процента.

БДИПЧ/ОБСЕ само подвергалось беспрецедентным словесным нападкам и публичным обвинениям со стороны высокопоставленных государственных чиновников и государственных СМИ, будучи беспочвенно обвиняемым в предвзятости и заготовленных заранее заключениях о выборах. В эфире государственного телеканала БТ неоднократно звучала ложная информация о БДИПЧ/ОБСЕ и его деятельности в Беларуси. Инсинуации и отсутствие любых попыток получить информацию напрямую от представителей МНВ делали возможным предположение о намеренной дискредитации МНВ БДИПЧ/ОБСЕ.

IX. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН³⁹

В Палате представителей предыдущего созыва было 14 депутатов-женщин (12,7 процента). Сто восемнадцать женщин претендовали на регистрацию в качестве кандидатов, из них 83 были зарегистрированы, включая регистрацию четырех из них по результатам рассмотрения жалоб в ЦИК. В результате снятия своих кандидатур и отмены регистрации четырех кандидатов-женщин, 17 октября на депутатский мандат претендовало 70 женщин (21,2 процента от общего числа кандидатов—330). Женщины получили немногим менее 30 процентов мест в Палате представителей, что более чем в два раза увеличило их представительство в Парламенте по сравнению с предыдущим созывом.

Примечательно, что Белорусская партия женщин «Надзея» приняла решение не выдвигать своих кандидатов на выборы.

Женщины были существенным образом представлены в составе избирательных комиссий. Председателем ЦИК является женщина.

X. ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С УЧАСТИЕМ МЕНЬШИНСТВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Согласно результатам переписи на территории Беларуси в настоящее время проживает более 130 национальностей. 81,2 процента населения составляют белорусы, а тремя самыми многочисленными группами национальных меньшинств являются русские (11,4 процента населения), поляки (3,9 процента) и украинцы (2,4 процента). В Минской, Гомельской и Витебской областях проживают общины рома. Несмотря на то, что два кандидата польского происхождения не были зарегистрированы, в том числе и после рассмотрения ЦИК и Верховным Судом соответствующих жалоб, причины этого не представляются имеющими отношение к их национальному происхождению.

В целом, проблемы, связанные с принадлежностью к национальным меньшинствам, в ходе избирательного процесса не отмечались.

XI. ВНУТРЕННИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Постановление ЦИК от 15 июля 2004 вносит разъяснения в положения Избирательного кодекса о правах и обязанностях внутренних наблюдателей. Внутренними наблюдателями может стать

³⁹

Гендерная политика ОБСЕ основана на принципах, определенных Копенгагенским документом (1990 года), в котором изложены основные положения о борьбе с дискриминацией и обязательства в области политических прав и верховенства закона. Основные стандарты ОБСЕ по гендерному равенству включены в Московский документ (1991 года) и Хартию европейской безопасности (1999 года), которые обязывают государства-участники поощрять равноправие между мужчинами и женщинами.

широкий круг лиц. Наблюдение за работой отдельных УИК и ОИК разрешается вести на основании аккредитации, полученной в данных органах.

Лица, представившиеся внутренними наблюдателями, присутствовали на более двух третей посещенных ММНВ избирательных участков во время голосования в день выборов, и на 94 процентах избирательных участков, где наблюдатели ММНВ следили за подсчетом голосов. Многие внутренние наблюдатели представляли общественные организации, тесно связанные с государством, такие как общества ветеранов, финансируемые государством молодежные организации и профессиональные союзы. Наблюдатели от ОБСЕ обратили внимание, что на значительной части избирательных участков, где они встречали лиц, представившихся внутренними наблюдателями, данные лица вели себя пассивно (например, не делали никаких заметок и не вели записей о своем наблюдении). В других случаях работа внутренних наблюдателей была расценена наблюдателями от ОБСЕ как дополнительное средство контроля со стороны государства: на избирательном участке №35 в округе №58 (Мостовский, Гродненская область) внутренний наблюдатель был напрямую причастен к препятствованию работе группы наблюдателей от ОБСЕ.

Незарегистрированная гражданская инициатива «Партнерство» занималась заслуживавшим доверие независимым внутренним наблюдением, начиная с 1 июля 2004 года. Ее долгосрочные наблюдатели были зарегистрированы в 98 избирательных округах посредством использования положений Избирательного кодекса, разрешающих гражданам становиться наблюдателями путем сбора 10 подписей избирателей в округе. Более 3000 краткосрочных наблюдателей от данной группы прошли регистрацию для наблюдения в течение пяти дней досрочного голосования и непосредственно в день выборов. В связи с отсутствием у нее официального статуса зарегистрированной организации, краткосрочные наблюдатели «Партнерства» проходили аккредитацию альтернативными способами, таким как сбор подписей или выдвижение от местных неправительственных организаций. Группы краткосрочных наблюдателей стремились присутствовать на 25 процентах избирательных участков в каждом избирательном округе. ММНВ получила несколько сообщений о притеснении внутренних наблюдателей, имевшем место, например, в Гомеле, Гродно, Могилеве и Новополоцке.

ХII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ

A. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

В течение пятидневного периода досрочного голосования ММНВ провела 1030 наблюдений на участках для голосования. Несмотря на существование ряда вопросов, вызывавших серьезную обеспокоенность степенью прозрачности процедуры досрочного голосования, в частности отсутствие базовых условий сохранности материалов по выборам и отсутствие прямого отражения каждодневных цифр по явке избирателей в протоколе о результатах голосования, наблюдатели дали положительную оценку прошедшего процесса голосования почти в 90 процентах случаев наблюдения. Основной наблюдавшейся проблемой были нарушения принципа тайного голосования (в 9 процентах всех случаев наблюдения), вызванные главным образом отсутствием кабин для голосования (что во многих случаях объяснялось тем, что досрочное голосование проходило в другом помещении, нежели установленное для голосования в день выборов) и случаями группового голосования. Несмотря на то, что некоторые из других наблюдавшихся проблем, такие как случаи разрешения избирателям голосовать без предъявления документов, удостоверяющих личность, казались процедурными ошибками, наблюдались также ситуации, когда люди имели по несколько бюллетеней. Агитационные материалы по парламентским выборам присутствовали в помещении для голосования в 12 процентах всех наблюдений, в то время как материалы, призывавшие проголосовать «За» на референдуме, присутствовали в помещениях для голосования на многих избирательных участках.

Со стороны ЦИК не поступало указаний о том, что урны для голосования должны быть полностью запечатаны между двумя ежедневными периодами, отведенными для голосования, и на ночь (когда урна должна была находиться под охраной сотрудника милиции), и в результате только в очень немногочисленных случаях наблюдатели ММНВ отмечали, что УИК принимали меры для запечатывания отверстия в урне на период, когда она не использовалась. В процедуре по-прежнему отсутствовала каждодневная запись об участии в досрочном голосовании в официальном протоколе. Тем не менее, действовало специальное положение о запечатывании отверстия в урне после окончания голосования в последний день досрочного голосования, поэтому вызывает беспокойство, что в начале голосования в день выборов 17 октября наблюдатели зафиксировали, что в 21 проценте случаев, когда урны для досрочного голосования были на виду, такая печать на них отсутствовала.⁴⁰

Из разных регионов поступали сообщения об оказании на определенные группы избирателей давления для того, чтобы они проголосовали досрочно. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ смогла подтвердить сообщение о том, что на студентов Брестского государственного университета оказывалось давление с тем, чтобы они проголосовали досрочно. Поступали заявления о том, что студенты в городе Минске (Белорусского государственного университета, Белорусского национального технического университета, Белорусского государственного медицинского института), Могилеве и других городах получили указание проголосовать досрочно. Были организованы собрания родителей школьников в Барановичах, сотрудников Территориального медицинского объединения №4 г. Витебска и работников завода «Химволокно» в Могилеве, на которых им было сказано проголосовать досрочно.

В. ГОЛОСОВАНИЕ В ДЕНЬ ВЫБОРОВ⁴¹

Несмотря на то, что процесс голосования в целом получил положительную оценку со стороны наблюдателей ММНВ на почти 90 процентах наблюдавшихся ими избирательных участков, а членам УИК отдавалось должное за эффективность их работы, некоторые серьезные проблемы были преобладающими: на 13 процентах избирательных участков присутствовали неуполномоченные лица (на 2 процентах участков было замечено, что они руководили работой УИК); на 6 процентах участков имели место случаи разрешения избирателям проголосовать без предъявления документа, удостоверяющего личность; на 7 процентах участков наблюдалось ненадлежащее опечатывание или целостность урн для голосования. На 30 процентах участков наблюдались случаи нарушения тайны голосования, когда в кабине для голосования одновременно находилось более одного лица (при других обстоятельствах, нежели разрешенное оказание помощи в заполнении бюллетеня). Наблюдалось также несколько случаев неоднократного голосования.⁴² Присутствие агитационных материалов в помещениях для голосования существенно сократилось по сравнению с периодом досрочного голосования, когда оно было распространённым.

Вызывали тревогу происходившие случаи принуждения людей к голосованию. Самый вопиющий случай произошел на участке №21 в избирательном округе №81 (Жодинский, Минская область), когда специальный участок для голосования был образован в больнице, и наблюдатели ММНВ рассказывали, как медсестры выводили пожилых пациентов – некоторые из которых были явно немощными и с трудом передвигались – в комнату для голосования, а одну женщину даже принесли в комнату для голосования на носилках сразу после родов. Наблюдатели также отмечали, что никто на данном участке не голосовал тайно ввиду отсутствия на нем кабин для голосования. На участке № 432 в избирательном округе №105 (Старовиленский, город Минск)

⁴⁰ В соответствии с требованиями ЦИК урна для досрочного голосования должна находиться в поле зрения при открытии участка для голосования в день выборов и на его протяжении. В действительности же это наблюдалось только на 57 процентах 112 избирательных участков, на которых наблюдалась процедура открытия участков в день голосования.

⁴¹ ММНВ наблюдала за ходом голосования на около 1100 избирательных участках.

⁴² На участке №8 в округе №7 (Беловежский); участке №50 в округе №48 (Светлогорский); участке №36 в округе № 80 (Дзержинский); участках №№25 и 26 в округе №84 (Минский сельский).

наблюдатели стали свидетелями того, как двоим избирателям, изъявившим желание принять участие только в парламентских выборах, было отказано в возможности не получать бюллетень по референдуму. На участке №43 в округе №4 (Барановичский-Западный) наблюдатели видели, что военнослужащие голосовали в присутствии своего командира.

По некоторым вопросам вызвала обеспокоенность процедура голосования по месту нахождения избирателя. В 15 процентах случаев наблюдения за открытием участков для голосования в день выборов не было продемонстрировано, что переносной ящик пуст и опечатан, что является частью процедуры открытия. На семи участках для голосования наблюдателям либо сообщали сотрудники УИК, либо же они сами непосредственно видели, что переносной ящик выносился для голосования без соответствующей просьбы избирателей, что требуется по закону.⁴³

С. Подсчет голосов

Процедура подсчета голосов наблюдалась на 120 участках для голосования, и в 62 процентах случаев наблюдатели ММНВ дали ей негативную оценку. Повсеместно наблюдалось отсутствие прозрачности при установлении результатов и составлении протоколов: только в десяти случаях наблюдения УИК до вскрытия урн для голосования следовали установленной процедуре и записывали число избирателей, имеющих право голосовать, и число избирателей, получивших бюллетени. Подсчет бюллетеней, как правило, проходил молча, иногда даже украдкой: только в одном случае наблюдения подсчет голосов проходил с оглашением вслух выбора, сделанного избирателями в бюллетенях, и едва ли в 20 процентах случаев общее число голосов, отданных за каждого из кандидатов, объявлялось вслух до составления протокола.

Было зафиксировано восемь случаев, когда протокол сначала заполнялся карандашом с использованием ластика, или же УИК составляли его черновой вариант, что является нарушением прямо выраженного положения процедурных правил, установленных ЦИК. На избирательном участке №2 в округе №50 (Волковысский, Гродненская область) протокол был составлен председателем УИК в отдельной комнате после получения цифр на листках бумаги от других членов комиссии в комнате для подсчета голосов. На участке №21 в округе №9 (Дрогичинский, Брестская область) протокол был составлен членом УИК вне помещения для подсчета голосов по-видимому после телефонного разговора с неизвестным лицом без надлежащего подсчета голосов. На избирательном участке №40 в округе №72 (Могилевский-Центральный) протокол, по-видимому, также был составлен без проведения УИК подсчета голосов.

Едва ли на половине наблюдавшихся участков для голосования УИК вывесили копии протокола о результатах для того, чтобы наблюдатели смогли записать результаты голосования.

На четырех участках, все из которых находились в Брестской области,⁴⁴ наблюдатели, имевшие возможность видеть урны для голосования с достаточно близкого расстояния, отмечали большое число бюллетеней, изымавшихся из урн в виде сложенных пачек, что предполагает вбрасывание бюллетеней.

D. Подведение итогов

Полностью оценить процесс подведения итогов было проблематично ввиду большого количества отказов предоставить наблюдателям ММНВ полный доступ в ОИК. Только восьми из 26 групп, сообщавших о наблюдении за процессом подведения итогов, удалось посмотреть на внесение данных в таблицы с достаточно близкого расстояния, чтобы видеть цифры, которые в них заносились из протоколов УИК. По меньшей мере в 39 случаях группы наблюдателей ММНВ

⁴³ Избирательный участок №59 в округе №15, участок №50 в округе №48; участок №44 в округе №50; участок №40 в округе №56 (больница); участок №8 в округе №79 (больница); участок №4 в округе №84; участок №12 в округе №85 (больница).

⁴⁴ Участок №17 в округе №3 (Брестский-Восточный), участок №14 в округе №7 (Барановичский-Западный) и участки №№ 15 и 27 в округе №5 (Барановичский-Восточный).

физически удерживались на расстоянии от ОИК и их работы; как минимум в 26 из них это вылилось в категорический отказ разрешить наблюдателям пройти в помещение ОИК.

Наблюдатели ММНВ стали непосредственными свидетелями того, как ОИК №101 (Есенинский округ, город Минск) сфальсифицировала результаты голосования после их получения из УИК №274. Объявленные ОИК результаты были поставлены под сомнение наблюдателями на основании собственной белорусскоязычной копии протокола данной УИК о результатах голосования, подписанной председателем УИК для заверения ее в качестве достоверной копии, из которой следовало, что победивший кандидат набрал на 225 голосов меньше, чем зафиксировала ОИК; результаты по трем другим кандидатам не различались. ОИК ответила, что копия протокола УИК наблюдателей является недействительной, поскольку скреплена подписью только председателя УИК.⁴⁵ Учитывая ту важность, которую ОИК имели обыкновение придавать достоверности отдельных подписей в других частях избирательного процесса (таких, как выдвижение и регистрация потенциальных кандидатов) МНВ находит такой ответ вызывающим глубокое разочарование. Копия протокола УИК №429 по избирательному округу №105 (Старовиленский, город Минск), подписанная председателем УИК, показывала, что кандидат, ставший в итоге победителем в данном избирательном округе, занял второе место на данном участке, набрав 447 голосов, но Миссии были представлены доказательства того, что эта цифра была завышена ОИК до 656 голосов, что вывело его на первое место на избирательном участке №429.⁴⁶

Е. ПРЕПЯТСТВОВАНИЕ РАБОТЕ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОТ ОБСЕ

Серьезную обеспокоенность вызвало препятствование наблюдателям ММНВ в выполнении своих обязанностей по наблюдению в условиях достаточной свободы передвижения и доступа к информации. Отказы членов УИК предоставить базовую информацию в ответ на вопросы, являющиеся стандартной частью методики наблюдения ОБСЕ и не противоречащие определенным ЦИК правам международных наблюдателей, например, сообщить количество избирателей в списке, были неоднократными и повсеместными.⁴⁷ Наблюдателям ММНВ часто запрещали приближаться к материалам по голосованию и разрешали находиться только в определенной части помещения для голосования. Эта проблема приобрела особо острый характер в ходе подсчета голосов и в ОИК при подведении итогов.

В девяти случаях препятствование работе наблюдателей выражалось в категорическом отказе разрешить пройти на участки для голосования, расположенные в воинских частях или в приграничных зонах,⁴⁸ несмотря на то, что центральные власти ранее заверили МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в том, что будет соблюден стандартный принцип работы миссии, заключающийся в полном доступе на все избирательные участки. Некоторые наблюдатели столкнулись с враждебным отношением к себе со стороны членов УИК и сотрудников милиции на участках для голосования; в восьми случаях УИК на обычных избирательных участках угрожали удалить с участка группы наблюдателей ММНВ силами сотрудников милиции (две из таких групп состояли

⁴⁵ Процедурными правилами предусмотрено, что УИК непосредственно после завершения подсчета голосов должна вывесить копию протокола о результатах голосования для того, чтобы наблюдатели могли «ознакомиться» с результатами и изготовить копию «своими силами и средствами». УИК не обязаны заверять в достоверности копии, которые могут изготовить наблюдатели. Однако председатель УИК №247 в избирательном округе №101 был в числе тех 34 председателей УИК, которые по своему усмотрению подписали копии протоколов, изготовленные наблюдателями ММНВ на основании вывешенных копий протоколов.

⁴⁶ Доказательства представлены в виде цифр, устно объявленных ОИК, разбитых по избирательным участкам, и записанных партийными наблюдателями.

⁴⁷ На избирательном участке №1 в округе №56 (Лидский городской) наблюдатели слышали, как присутствовавший член ОИК сказал членам УИК «спрятать список избирателей», когда вошли наблюдатели.

⁴⁸ УИК отказали в доступе на следующие участки: участок №30 в округе №4 (Барановичский-Западный), участок №31 в округе №5 (Барановичский-Восточный), участок №30 в округе №25 (Новополоцкий), участок №118 в округе №74 (Могилевский-Промышленный), участок №114 в округе №96 (Свислочский) и участок №603 в округе №109 (Уручский). Было отказано в доступе на участки на приграничных территориях в составе следующих округов: округ №9 (Дрогичинский), округ №45 (Полесский) и округ №58 (Мостовский).

из парламентариев ПА ОБСЕ) за вопросы с целью получения базовой информации, связанной со списком избирателей или подсчетом голосов.⁴⁹ На избирательном участке №63 в округе №32 (Шумилинский, Витебская область) и участке №568 в округе №108 (Калиновский, город Минск) группы наблюдателей ММНВ были удалены и лишены права наблюдать за подсчетом голосов. Как уже отмечалось выше, по меньшей мере в 26 случаях наблюдателям ММНВ не разрешили пройти в помещение ОИК для наблюдения за процессом подведения итогов.

ХIII. ИТОГИ ВЫБОРОВ

Предварительные итоги парламентских выборов были объявлены утром 18 октября, около 13 часов после окончания голосования. ЦИК утвердила окончательные итоги на своем заседании 22 октября после рассмотрения ряда жалоб, оспаривавших результаты голосования. ЦИК отклонила все данные жалобы на том основании, что нарушения, о которых было заявлено, носили несущественный характер и не могли повлиять на итоги выборов, даже если бы были доказаны.

На протяжении нескольких дней после выборов оппозиция проводила в Минске вечерние несанкционированные политические демонстрации протеста против итогов выборов. 19 октября демонстрация была разогнана силами ОМОН с задержанием около 40 человек, включая ряд известных оппозиционных деятелей. Лидер ОГП Анатолий Лебедько при задержании был сильно избит сотрудниками ОМОН и госпитализирован на несколько дней.

Согласно окончательным итогам всего в выборах приняло участие 6297600 избирателей, что составило явку в 90,14 процента, увеличившуюся по сравнению с явкой на президентских выборах 2001 года, составившей 83,86 процента. По сравнению с этим, явка на парламентских выборах 2000 года составила 60,90 процента, что, видимо, указывает на один из аспектов влияния, которое оказало параллельное проведение республиканского референдума на парламентские выборы.

Общая цифра явки на парламентских выборах 2004 года включает 17,39 процента избирателей, принявших участие в досрочном голосовании в период с 12 по 16 октября. Согласно статистическим данным, размещенным на веб-сайте ЦИК, в городе Минске только в субботу, 16 октября в досрочном голосовании приняло участие почти 10 процентов избирателей, внесенных в списки. Явка по досрочному голосованию в Минске была самой высокой по стране, что явно контрастирует с тем фактом, что общая явка избирателей в городе Минске (составившая 81,62 процента) была самой низкой по стране. Это может свидетельствовать в пользу достоверности полученных МНВ сообщений о том, что с разных сторон прилагались усилия по принуждению некоторых групп населения, в частности студентов, военнослужащих и трудовых коллективов принять участие в досрочном голосовании.

По результатам первого тура выборов депутаты были избраны по 108 из 110 избирательных округов. В избирательном округе №25 (Новополоцкий, Витебская область) 27 октября состоялся второй тур между двумя кандидатами, набравшими наибольшее число голосов в первом туре. В избирательном округе №52 (Гродненский-Центральный), где 17 октября баллотировалось только два кандидата, ни один из которых не набрал необходимых для избрания 50 процентов голосов, понадобилось проведение повторных выборов.

В новом составе Палаты представителей, первая сессия которой открылась 16 ноября, 12 представителей политических партий. Все эти депутаты являются членами партий, поддерживающих политику нынешнего правительства; в Палате нет ни одного представителя оппозиции. Было переизбрано сорок шесть депутатов предыдущего созыва, баллотировавшихся на

⁴⁹

Угрозы удалить наблюдателей имели место на участке №37 в округе №27 (Оршанский-Днепровский), участке №122 в округе № 24 (Шкловский), участке №1 в округе №66 (Быховский), участке №53 в округе №79 (Вилейский), участке №311 в округе №102 (Сухаревский), участках №№ 556 и 571 в округе №108 (Калиновский) и участке №613 в округе №110 (Партизанский).

новый срок. Подавляющее большинство избранных депутатов шли на выборы при поддержке трудовых коллективов; 100 избранных депутатов выдвигались либо только от трудового коллектива, либо от трудового коллектива и посредством сбора подписей. Лишь 14 кандидатов смогли стать парламентариями, использовав только один способ выдвижения.

Таблица 1: Новый состав Палаты представителей

Число избранных депутатов	Пол		Депутаты предыдущего созыва		Депутаты с партийной принадлежностью		
	Мужской	Женский	Участвовало	Избрано	АП	КПБ	ЛДП
109	77	32	56	46	3	8	1

XIV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Нижеследующие рекомендации предлагаются белорусским властям для поддержки будущих усилий по улучшению процесса проведения выборов. Среди них присутствует ряд рекомендаций, впервые данных после парламентских выборов 2000 года в Республике Беларусь, которые остаются актуальными до принятия властями соответствующих мер. Когда данные рекомендации были предложены в первый раз, БДИПЧ/ОБСЕ отмечало, что без политической воли для улучшения общих условий, в которых проходят выборы в Беларуси, улучшения технического характера будут очень малоэффективными. Данное замечание остается справедливым и после выборов 2004 года. БДИПЧ/ОБСЕ настоятельно призывает правительство Беларуси последовать данным рекомендациям, чтобы выборы в Беларуси соответствовали обязательствам ОБСЕ.

A. ПРАВОВАЯ ОСНОВА

1. Следует упразднить неоправданные ограничения основополагающих прав на свободное самовыражение, свободу собраний и объединений и внести соответствующие изменения в Избирательный кодекс и другие акты законодательства. В частности, следует исключить или существенно ограничить в применимости статью 47 Избирательного кодекса, которая гласит, что агитационные материалы не должны содержать «оскорблений и клеветы в отношении должностных лиц Республики Беларусь и других кандидатов» и статью 49, допускающую привлечение лиц к ответственности за распространение непроверенных сведений, порочащих кандидатов, и возлагает на кандидатов ответственность за нарушения, совершенные их сторонниками.
2. Следует внести изменения во все акты законодательства, имеющие отношение к выборам, включая законодательство по обеспечению общественного порядка, для их унификации с Избирательным кодексом. В случае возникновения противоречий между различными актами законодательства в период избирательной кампании Избирательный кодекс должен иметь преимущественную силу.
3. Следует провести всестороннюю ревизию Избирательного кодекса на предмет придания процедурным правилам большей ясности, прозрачности и единообразия.
4. Следует внести в Избирательный кодекс изменения для обеспечения либерального плюралистического представительства в избирательных комиссиях на всех уровнях, а не только лишь права выдвижения в их состав, и предпочтение следует отдавать выдвиженцам партий и кандидатов. Представители каких-либо трудовых коллективов не должны играть никакой роли в проведении выборов.
5. В результате пересмотра избирательного законодательства следует обеспечить независимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти, в том числе

лишить органы государственной администрации исключительного права назначать состав избирательных комиссий на соответствующих уровнях.

6. Следует утвердить единую процедуру пересмотра всех решений и действий ЦИК в Верховном Суде Беларуси, а принимающим участие в выборах лицам предоставить возможность направлять свои жалобы в суды самых высоких инстанций.
7. Следует внести в Избирательный кодекс изменения с тем, чтобы размер выделяемой каждому кандидату в обязательном порядке суммы средств был достаточным для донесения взглядов кандидата своим избирателям в ходе предвыборной кампании. Кроме того, такими изменениями должна предусматриваться прозрачная и подотчетная схема прямого получения кандидатами взносов на ведение кампании, в том числе из частных источников.
8. Порог явки избирателей на выборы следует снизить до более умеренного предела, к примеру, 25 процентов для первого тура, и полностью упразднить для второго тура.
9. Следует рассмотреть возможность упразднения положений, допускающих голосование «против всех», ввиду того, что суть выборов заключается в представительстве, и, следовательно, возможность проголосовать «против всех» сложно соотносить со стандартным определением представительной демократии.
10. Следует признать достаточной централизованную государственную регистрацию политических партий и отменить необходимость дополнительной регистрации в каждом избирательном округе.
11. Следует четко определить основания для отмены регистрации политической партии, ограничив их уголовными деяниями. Принятие решения по вопросу об отмене регистрации должно находиться исключительно в компетенции судов.

В. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

12. Все решения ЦИК должны незамедлительно представляться для всеобщего ознакомления и пользования заинтересованных сторон. Все решения ЦИК должны оставаться размещенными на веб-сайте ЦИК в течение умеренно долгого периода времени после выборов, по крайней мере до наступления крайнего срока подачи жалоб.
13. Избирательным комиссиям на всех уровнях следует своевременно публиковать все важные документы по выборам для предоставления возможности всеобщего ознакомления и изучения. В частности, следует обязать УИК предоставлять любому наблюдателю по требованию копию протокола о результатах голосования, подписываемого всеми членами УИК незамедлительно после его составления. К суммарным результатам голосования на уровне избирательного округа (а при президентских выборах - по областям и на общенациональном уровне) должны прилагаться рабочие протоколы с подробными результатами голосования на уровне избирательных участков, что позволит любому гражданину или международному наблюдателю проверить достоверность итогов выборов от уровня избирательных участков до более высоких уровней.
14. Следует тщательным образом пересмотреть форму протокола о результатах голосования. В протоколе о результатах должно устанавливаться прямое соответствие между числом подписей избирателей и числом бюллетеней.
15. Следует внести в Избирательный кодекс изменения для того, чтобы выявленные расхождения стали стандартным предметом разбирательства УИК, и обязать УИК проводить повторный подсчет бюллетеней в том случае, если несоответствия цифр не

могут быть объяснены удовлетворительным образом, или же были выявлены серьезные ошибки при составлении протоколов УИК. Такой повторный подсчет следует проводить в присутствии всех членов УИК с предоставлением права присутствовать наблюдателям.

16. Следует серьезнейшим образом разбирать жалобы о намеренных нарушениях Избирательного кодекса членами комиссий и применять меры уголовной ответственности.
17. Назначение состава комиссий следует производить по принципу всеобъемлющей и разносторонней сбалансированности интересов и таким образом, чтобы обеспечить функциональную обособленность от государственных органов. Параллельная занятость в органах государственного управления должна быть недопустимой. Следует избегать ситуаций, когда в состав комиссии входят люди с уже существующими профессиональными отношениями, в особенности отношениями должностного подчинения. Коллегиальность как принцип работы избирательных комиссий должна основываться на общей приверженности соблюдению Избирательного кодекса и других нормативных актов в противоположность общей приверженности обеспечению заданного результата, диктуемого политическими интересами сил у власти.
18. Границы избирательных округов должны устанавливаться более формальным образом, например актом Парламента один раз в каждые 10 лет. Изменение границ округа выходит за рамки непосредственного проведения выборов.
19. Голоса, отданные на территории иностранных государств, следует подсчитывать по более, чем одному округу.
20. При назначении состава избирательных комиссий приоритет следует отдавать представителям политических партий. В проведении избирательного процесса должны принимать участие оппозиционные партии с гарантированной квотой представительства при условии, что выдвинутые ими представители соответствуют требованиям достаточной компетентности.
21. Трудовые коллективы не должны иметь отношения к выдвижению представителей в состав комиссий, кандидатов и даже выставлению наблюдателей.
22. Военнослужащие должны иметь возможность голосовать вместе с гражданским населением при отсутствии надзора со стороны своих командиров.

С. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

23. Для расширения выбора, предоставляемого избирателям, процедура регистрации кандидатов должна стать более либеральной и регламентироваться таким образом, чтобы исключать произвол и предвзятость. Возможно введение денежного залога в умеренных размерах (например, 50 минимальных зарплат), подлежащего возмещению после получения определенного умеренного процента действительных голосов. Если в качестве способа регистрации продолжать использовать сбор подписей, то следует внести изменения в статью 67 Избирательного кодекса с тем, чтобы требовалось собрать фиксированное число достоверных подписей, достоверность которых устанавливалась бы посредством полной и объективной проверки вместо использования для этого выборки.
24. Следует упразднить требование о представлении при выдвижении кандидатуры объемной документации, такой как декларация о доходах и имуществе. По крайней мере, следует разрешить исправление любых формальных или незначительных ошибок, даже если прошло несколько дней после истечения срока представления документов для регистрации.

25. Следует запретить отмену регистрации кандидатов после начала досрочного голосования.

D. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

26. Органы исполнительной власти не должны играть никакой роли, ни «организационной», ни какой бы то ни было иной в ходе предвыборной агитации кандидатов.

27. Содержание программных материалов кандидатов не должно подвергаться цензуре, включая их конфискацию. Кандидатам должна быть предоставлена возможность выбора характера представления своей кандидатуры в рамках законодательства.

28. Следует прекратить неоправданные налоговые проверки, в частности типографий, и такие формы притеснения во время кампании должны строго пресекаться в соответствии с законом.

E. СМИ

29. В Избирательный кодекс следует включить положения об обеспечении равного доступа кандидатов или политических партий ко всем связанным с избирательной тематикой передачам, включая новостные и другие информационные программы.

30. Государственным СМИ следует воздерживаться от агитации в поддержку или против любых политических альтернатив и проявлять беспристрастность в освещении избирательной кампании и политических событий. Им следует обеспечить беспрепятственный доступ к СМИ на недискриминационной основе всем политическим группировкам и лицам, желающим принять участие в избирательном процессе.

31. В том случае, если взгляды кандидата подверглись нападкам или же были искажены, государственным СМИ следует незамедлительно предоставить ему возможность выступить с опровержением.

32. Количество предоставляемого бесплатного времени и формат ведения агитации в СМИ должны предоставлять избирателям достаточные возможности получения информации о кандидатах.

33. Следует пересмотреть состав Наблюдательного совета по информационным спорам в целях повышения беспристрастности и непредвзятости его работы.

34. Следует дать четкое определение основаниям, по которым могут быть закрыты газеты и другие СМИ, исключив из них политические соображения.

F. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

35. Следует создать общенациональный централизованный реестр избирателей с присвоением каждому избирателю личного идентификационного номера. Реестр должен вестись и обновляться регулярно и на продолжительной основе, нежели лишь непосредственно перед каждыми выборами, государственным органом, полномочия которого были бы четко определены соответствующими положениями вместе с полномочиями местных отделов регистрации граждан.

36. Следует публично сообщать об изменениях в списке избирателей, произошедших между временем представления списка в УИК и днем выборов. Следует периодически проводить публикацию пересмотренных цифр, суммированных по ОИК, для получения картины по всей стране.

37. Списки избирателей должны быть открыты для полного всеобщего ознакомления в УИК, что является не только простым способом проверки их точности, но и важной мерой по укреплению доверия.
38. Избирательным кодексом и постановлениями ЦИК должна обеспечиваться большая прозрачность и беспрепятственный доступ к спискам избирателей для внутренних и международных наблюдателей в предвыборный период и в день выборов.

Г. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ

39. Следует внести изменения в статью 53 Избирательного кодекса, с тем, чтобы (i) ограничить возможности для досрочного голосования требованием предварительной просьбы, обоснованной уважительными причинами невозможности прибыть на избирательный участок или участвовать в голосовании с помощью переносного ящика в день выборов; (ii) обеспечить полную надежность, прозрачность и подотчетность процедуры досрочного голосования – запечатывать отверстие в урне для голосования индивидуальной невосстанавливаемой пломбой всякий раз между периодами голосования и составлять протоколы о результатах голосования по окончании каждого дня досрочного голосования, если таковых более одного.
40. ЦИК следует усилить меры по обеспечению тайны голосования и предотвращению обманных действий при голосовании по месту нахождения избирателей. Переносные ящики для голосования должны приноситься только тем избирателям, которые высказали просьбу об оказании данной услуги, а число выдаваемых для этих целей бюллетеней должно соответствовать количеству таких избирателей.
41. Цифры явки по досрочному голосованию, голосованию по месту нахождения избирателей и обычному голосованию следует устанавливать отдельно и заносить в итоговый протокол о результатах голосования избирательным комиссиям на всех уровнях. После того, как это будет сделано при подсчете голосов на избирательном участке, бюллетени из всех трех ящиков следует смешать и затем подсчитать результаты отдельных партий/кандидатов.
42. ЦИК следует принять необходимые меры по предотвращению открытого голосования и группового голосования. В дополнение к соответствующему инструктажу сотрудников УИК и их надлежащему обучению данным вопросам, ЦИК следует изучить, являются ли стандартные требования, предъявляемые к помещению на избирательном участке, достаточными для предотвращения открытого и группового голосования, особенно в ходе досрочного голосования и с учетом возможности высокой явки избирателей. ЦИК также следует проводить образовательную работу с избирателями по вопросу обязанности голосовать тайно.
43. Требуется дополнительные меры по обеспечению большей прозрачности и надежности процесса подсчета голосов. Объявление вслух выбора избирателей по каждому бюллетеню и общего числа голосов, отданных за каждого кандидата, и складывание бюллетеней пачками для того, чтобы наблюдатели могли видеть отметку, сделанную избирателем, являются минимальными из возможных мер.
44. Следует внести большую ясность и определенность в процедуру заполнения УИК протокола о результатах голосования и более интенсивно обучать ей членов УИК. Процедурные нарушения необходимо расследовать, а нарушивших закон лиц привлекать к ответственности.

45. Законодательством должно быть предусмотрено, что протоколы о результатах голосования на избирательном участке в обязательном порядке окончательно утверждаются в помещении избирательного участка, а любые изменения в содержание протокола, вызванные техническими неточностями, должны вноситься в присутствии полного состава участковой комиссии.
46. Посредством подробных положений Избирательного кодекса должен прямо ограничиваться доступ неуполномоченных лиц, особенно представителей государственной администрации, в УИК и комиссии более высоких уровней на протяжении голосования и подсчета голосов. Избирательным кодексом должно быть установлено, кто относится к «неуполномоченным лицам», либо им должен определяться полный список лиц, неуполномоченных присутствовать на избирательном участке или же в помещениях каждой избирательной комиссии.
47. Следует внести изменения в избирательное законодательство, или же ЦИК по согласованию с Министерством внутренних дел следует выступить с распоряжением о том, чтобы сотрудники милиции присутствовали на избирательном участке только в случае нарушения порядка по соответствующей просьбе УИК.

Н. НАБЛЮДАТЕЛИ

48. Следует внести изменения в Избирательный кодекс или ввести положения (i) о средствах защиты, располагаемых наблюдателями в случае отказа им в их правах в процессе наблюдения; (ii) о разрешении международным и внутренним наблюдателям следить за процессами голосования, подсчета голосов и подведения итогов с достаточно близкого для того, чтобы удостовериться в их правильности, расстояния; (iii) о требовании удовлетворять просьбы международных и внутренних наблюдателей о предоставлении заверенных копий официальных протоколов о результатах голосования на всех уровнях; (iv) о требовании обеспечения международным и внутренним наблюдателям полного доступа на каждый избирательный участок.
49. Следует внести изменения в Избирательный кодекс и постановления ЦИК с тем, чтобы обязать избирательные комиссии на всех уровнях гарантировать права наблюдателей.
50. Группам независимых внутренних наблюдателей следует предоставить возможность проходить регистрацию и осуществлять свою деятельность в условиях, отвечающих международным стандартам свободы объединений. Аккредитации групп независимых внутренних наблюдателей на уровне ЦИК должно быть достаточно для разрешения полного доступа к работе избирательных комиссий на всех уровнях.

ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ/ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, призванным оказывать государствам-участникам содействие в «обеспечении полного уважения прав человека и основополагающих свобод, соблюдении верховенства закона, поощрении демократических принципов и (...) построении, укреплении и защите демократических институтов, а также развитии терпимости в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992 года).

БДИПЧ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано на Парижском саммите 1990 года под названием «Бюро по свободным выборам» и начало свою деятельность в мае 1991 года. Один год спустя, название Бюро изменилось в связи с расширением его мандата, в который вошли права человека и демократизация. Сегодня в штате Бюро насчитывается более 100 специалистов.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Бюро координирует и организует направление тысяч наблюдателей ежегодно для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия национальному законодательству и международным стандартам. Его уникальная методика позволяет провести углубленный анализ всех аспектов избирательного процесса. Посредством реализации проектов по оказанию содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить избирательную инфраструктуру.

Деятельность Бюро по **демократизации** охватывает следующие тематические области: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, гендерное равенство, поддержка в сфере законодательства и борьба с торговлей людьми. Ежегодно БДИПЧ реализовывает ряд целевых программ по содействию государствам-участникам в выполнении большего объема обязательств ОБСЕ и развитию демократических структур.

БДИПЧ следит за соблюдением государствами-участниками обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения и содействует в улучшении защиты **прав человека**. Бюро также ежегодно организует ряд встреч, посвященных изучению процесса выполнения государствами-участниками обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения и обсуждению отдельных тем.

БДИПЧ консультирует государства-участники по вопросам их политики в отношении народностей **рома и синти**. Бюро способствует развитию потенциала и взаимодействия общин рома и синти и содействует участию представителей рома и синти в органах власти. Бюро также служит центром обмена информацией по вопросам рома и синти среди национальных и международных структур.

Все мероприятия БДИПЧ проводятся в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, институтами и полевыми миссиями ОБСЕ, а также с другими международными организациями.

Дополнительную информацию можно получить на веб-сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr).