



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

19 марта 2006 года

Отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами



Варшава
7 июня 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ	4
III.	ПРЕДЫСТОРИЯ	5
IV.	ПРАВОВАЯ БАЗА	6
A.	ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	6
B.	ОЦЕНКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ.....	7
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ	10
A.	СТРУКТУРА И СОСТАВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ.....	10
B.	ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ	11
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	12
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	13
VIII.	УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	14
IX.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН	14
X.	ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	14
A.	АГИТАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	14
B.	УВАЖЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ: РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	16
XI.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ВЫБОРЫ	19
A.	СВОБОДА СМИ.....	19
B.	ПРАВОВЫЕ РАМКИ	20
C.	МОНИТОРИНГ СМИ	21
XII.	ЗАЯВЛЕНИЯ И ЖАЛОБЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫБОРАМИ	24
XIII.	МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ВЫБОРАМИ	25
XIV.	ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ	26
A.	ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ, 14-18 МАРТА.....	26
B.	ДЕНЬ ВЫБОРОВ, 19 МАРТА.....	26
C.	ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ	28
D.	ОБРАБОТКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ	29
XV.	ЗАЯВЛЕНИЯ И ЖАЛОБЫ, СДЕЛАННЫЕ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ	30
XVI.	СОБЫТИЯ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ	31
XVII.	ИТОГИ ВЫБОРОВ	32
XVIII.	РЕКОМЕНДАЦИИ	32
A.	ПРАВОВАЯ БАЗА	32
B.	ПРИНЦИПЫ ГОЛОСОВАНИЯ	33
C.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ	33
D.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	34
E.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	34
F.	АГИТАЦИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ.....	35
G.	СМИ.....	35
H.	ЗАЯВЛЕНИЯ И ЖАЛОБЫ.....	36
I.	ГОЛОСОВАНИЕ.....	36
J.	ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ И ОБРАБОТКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ	37
K.	НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ	38
	ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ/ОБСЕ	39

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ
ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
19 марта 2006 г.

Итоговый отчет ¹

I. РЕЗЮМЕ

19 января 2006 года Министр иностранных дел Республики Беларусь направил Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ) приглашение провести наблюдение за президентскими выборами 19 марта 2006 года. 7 февраля 2006 года БДИПЧ/ОБСЕ была основана Миссия по наблюдению за выборами (МНВ). МНВ БДИПЧ/ОБСЕ оценивала степень соответствия президентских выборов 2006 года обязательствам, принятым на себя всеми государствами-участниками ОБСЕ. В день выборов МНВ БДИПЧ/ОБСЕ объединила свои усилия с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ) в рамках Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ).

17 февраля для участия в президентских выборах было зарегистрировано четверо кандидатов: Сергей Гайдукевич (Либерально-демократическая партия); Александр Козулин (Социал-демократическая партия «Грамада»); действующий Президент Александр Лукашенко (беспартийный) и Александр Милинкевич (беспартийный). Несмотря на то, что благодаря данным кандидатам у избирателей появилась возможность настоящего выбора, впоследствии власти не обеспечили равных условий для полноценного соперничества. В отношении кандидатов со стороны органов государственной власти решающее преимущество отдавалось действующему Президенту Лукашенко, поставив под сомнение готовность властей уважать политическую конкуренцию на основе равенства перед законом и государственной властью.

Против кандидатов от оппозиции в произвольном порядке применялась государственная власть, что приводило к срыву их усилий по ведению кампании. На протяжении всей кампании участники агитационной работы от оппозиции систематически подвергались притеснению, задержаниям и арестам. Представители предвыборных штабов сообщали, что из-за притеснения со стороны государственных органов привлечение волонтеров и новых активистов по мере продолжения кампании становилось все более проблематичным.

Не соблюдались гарантированные Конституцией гражданские и политические права, в том числе свобода слова, объединений и собраний, а также право на получение, сбор и распространение информации. Внесенные в Уголовный кодекс поправки, которыми в настоящее время установлена уголовная ответственность за участие в деятельности незарегистрированной или ликвидированной организации или политической партии, предоставили государственным органам еще один инструмент ущемления возможности человека пользоваться своим правом на объединение, а также запрашивать, получать и передавать мнения.

¹

Отчет был переведен на русский и белорусский языки. Тем не менее, оригинал на английском языке остается единственным официальным вариантом документа.

Белорусские электронные СМИ Беларуси всесторонне и в благоприятном ключе освещали деятельность Президента Лукашенко. Объем освещения исповедуемых другими кандидатами взглядов был крайне незначительным. Предоставления всем кандидатам в ограниченном объеме бесплатного эфирного времени и печатной площади было недостаточно для преодоления неравенства в освещении взглядов. В целом отсутствовал прямой диалог между кандидатами, что дополнительно ограничило возможность избирателей сделать осознанный выбор. Государственные структуры чинили препятствия деятельности немногочисленных продолжающих работу независимых печатных СМИ.

Избирательный кодекс ограничивает возможность кандидатов вести полноценную агитацию, а избирателей - свободно получать информацию, не содержит необходимых механизмов контроля при проведении выборов и не обеспечивает невмешательство в процедуры досрочного голосования и голосования в день выборов, подсчета голосов и подведения итогов. Данные недостатки усугубляются отсутствием проявлений политической воли для проведения выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ. В целом, органы государственной власти, включая Центральную комиссию по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК), практиковали ограничительное, а временами и произвольное применение законодательства.

Вместе с тем почти полное недопущение выдвинутых оппозицией представителей в состав избирательных комиссий на всех уровнях привело к отсутствию плюрализма и значительно ухудшило прозрачность в работе данных органов. Кроме того, руководство ЦИК зачастую принимало решения за рамками официальных заседаний ЦИК. Способ применения законодательства усугубил недостатки Избирательного кодекса и сузил рамки для подлинного соперничества.

Правовые положения о порядке подачи и рассмотрения заявлений и жалоб, относящихся к выборам, не обеспечили эффективного механизма правовой защиты от противозаконных действий при проведении выборов. Хотя Кодексом предусмотрено, что решения ЦИК по отдельным вопросам могут быть обжалованы в Верховный суд, практического механизма юридического опротестования решений ЦИК по другим связанным с выборами вопросам не существует. Принципиально важно, что подача в судебном порядке заявлений, оспаривающих объявленные Центризбиркомом итоги выборов, является недопустимой.

Накануне выборов списки избирателей были составлены по каждому участку для голосования в отдельности, так что централизованная и доступная для общественности информация о количестве избирателей, зарегистрированных в пределах каждой из территориальных административных избирательных структур, отсутствовала. Метод составления списков избирателей характеризовался недостаточной прозрачностью и не обеспечил их точности. Перекрестной проверки списков на предмет выявления возможных многократных записей, по всей видимости, не проводилось.

Безотносительно данных существенных недостатков, приготовления к выборам проводились Центризбирком, территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и участковыми избирательными комиссиями (УИК) в целом эффективно. Накануне выборов Центризбирком и значительное большинство территориальных и участковых комиссий предоставляли наблюдателям запрашиваемую ими информацию. Тем не

менее, некоторые положения Избирательного кодекса были использованы избирательными органами для ограничения законной наблюдательной деятельности и сузили рамки для полноценного наблюдения со стороны международных и местных наблюдателей.

Несмотря на то, что по информации ЦИК территориальные и участковые комиссии зарегистрировали порядка 32 000 местных наблюдателей, большинство из них было выдвинуто трудовыми коллективами и организациями в целом поддерживающими действующего Президента. Масштаб наблюдения со стороны местных независимых непартийных наблюдателей был ограниченным. 21 февраля органы государственной службы безопасности (КГБ) арестовали лидеров незарегистрированной гражданской инициативы «Партнерство», которая на прошлых выборах координировала работу групп местных независимых наблюдателей, выставив тысячи наблюдателей.

Досрочное голосование в период с 14 по 18 марта прошло в отсутствие необходимой прозрачности, что снизило уверенность в отсутствии вмешательства в данную стадию избирательного процесса. Избирательный кодекс не обязывает вести учет числа избирателей, проголосовавших в каждый из дней досрочного голосования, или же вносить в официальный протокол общее число «досрочных голосов». Кроме того, надлежащим образом не обеспечивается неприкосновенность ящиков для голосования в ночное время суток. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ получала сообщения о том, что руководство компаний и директора учебных заведений отдавали своим сотрудникам и студентам указание проголосовать досрочно, угрожая в противном случае негативными последствиями. По данным ЦИК к 19 марта проголосовал 31 процент избирателей.

17 марта кандидаты от оппозиции А.Козулин и А.Милинкевич выступили с совместным заявлением, в котором выразили свое недоверие к ЦИК в связи с «грубыми нарушениями Конституции и ряда законодательных актов, имеющих отношение к выборам», потребовали назначить новый состав ЦИК и отложить выборы до июля. Сделанные накануне выборов заявления КГБ о причастности оппозиции к подготовке силового захвата власти в день выборов поспособствовали созданию неопределенной и гнетущей политической обстановки.

Голосование 19 марта прошло в спокойной и мирной атмосфере. В целом, организация голосования оставила хорошее впечатление, а участковые комиссии и избиратели демонстрировали хорошее владение процедурами голосования. Общая оценка проведения голосования была положительной в 90 процентах отчетов о наблюдении. При этом 10 процентов наблюдателей сообщили о препятствиях, которые чинились им при осуществлении наблюдательной деятельности. Были также отмечены серьезные недостатки: нарушения тайны голосования; оказание давления на избирателей; групповое голосование; присутствие на участках для голосования неуполномоченных лиц; кажущиеся идентичными росписи в списках избирателей и признаки многократного голосования.

Качество избирательного процесса ухудшилось при подсчете голосов, который зачастую проходил без соблюдения минимальных критериев прозрачности. В 50 процентах отчетов наблюдатели дали процедуре подсчета голосов негативную оценку. Среди нарушений отмечалось: несоблюдение установленной процедуры, присутствие неуполномоченных лиц, ненадлежащее рассмотрение жалоб и манипуляции с протоколом о результатах голосования. Почти 70 процентов участковых комиссий не

объявляли количество голосов, поданных за каждого из кандидатов, до составления протоколов.

Несмотря на заверения, что наблюдатели смогут следить за обработкой результатов голосования по избирательным участкам территориальными комиссиями, в 39 процентах наблюдений наблюдатели, намеревавшиеся проследить за данным этапом избирательного процесса, сталкивались с ограничениями и даже препятствиями. В ряде случаев им было отказано в разрешении пройти в помещение территориальной комиссии. В 43 процентах отчетов о наблюдении прозрачность процедуры обработки результатов получила оценку «плохая» или «очень плохая».

Вечером дня выборов А.Козулин и А.Милинкевич выступили на митинге в центре Минска, заявив, что выборы были сфальсифицированы и не отражают волеизъявления народа. Они потребовали проведения демократических выборов 16 июля 2006 года. Несмотря на то, что первые пять дней власти разрешали продолжать данную акцию, сотрудники милиции систематически задерживали протестующих при уходе с места проведения митинга и возвращении на него и, по сообщениям, препятствовали людям приносить протестующим продукты, теплую одежду и одеяла. Невзирая ни на что, многие участники акции продолжали протестовать до тех пор, пока ранним утром 24 марта сотрудники милиции не разогнали демонстрацию и не арестовали оставшихся ее участников. В течение недели после выборов в связи с массовыми протестами было задержано от 500 до 1000 человек, в том числе А.Козулин.

23 марта ЦИК рассмотрела заявления, поданные А.Козулиным и А.Милинкевичем, с требованием признать выборы недействительными. Обе жалобы были отклонены. Затем они попытались оспорить результаты выборов в Верховном суде. 5 апреля суд признал данные апелляции не подлежащими рассмотрению. БДИПЧ/ОБСЕ в присутствии на данном заседании было отказано.

Проведение президентских выборов 2006 года в Беларуси не соответствовало обязательствам в рамках ОБСЕ в сфере демократических выборов. В частности, полностью или частично не были соблюдены параграфы 5.4, 7.3, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 10.1 и 10.3 Копенгагенского документа 1990 года.

БДИПЧ/ОБСЕ подтверждает свою готовность оказывать поддержку усилиям Республики Беларусь по проведению выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

19 января 2006 года Министр иностранных дел Республики Беларусь направил Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ) приглашение провести наблюдение за президентскими выборами 19 марта 2006 года. 24 января БДИПЧ/ОБСЕ направило в Беларусь Оценочную миссию (ОМ), после чего, 7 февраля 2006 года, была развернута Миссия БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами (МНВ). МНВ БДИПЧ/ОБСЕ возглавил посол Герт Хинрих Аренс (Германия). В состав МНВ вошла основная группа из 14 экспертов по вопросам выборов и административный персонал, располагавшиеся в Минске, и 38

долгосрочных наблюдателей (ДСН), размещенных 16 февраля в Минске и 14 других городах.

Национальное собрание Республики Беларусь пригласило направить своих наблюдателей Парламентскую Ассамблею ОБСЕ (ПА ОБСЕ). Действующий Председатель ОБСЕ и Министр иностранных дел Королевства Бельгия Его Превосходительство Карел де Гюхт назначил Президента ПА ОБСЕ конгрессмена Элси Л. Хастингса (Соединенные Штаты Америки) Специальным координатором краткосрочного наблюдения.

В день выборов МНВ БДИПЧ/ОБСЕ объединила усилия с ПА ОБСЕ в рамках Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ). ММНВ выставила 546 краткосрочных наблюдателей, в том числе 439 наблюдателей, делегированных в состав МНВ БДИПЧ/ОБСЕ государствами-участниками ОБСЕ² и 96 парламентариев³ ПА ОБСЕ, а также 11 официальных лиц ПА ОБСЕ и парламентских работников. Наблюдатели были набраны из 38 государств-участников ОБСЕ. Наблюдатели отправили 231 отчет о наблюдении в день выборов за процедурами открытия участков для голосования, 2395 отчетов о ходе голосования, 229 отчетов о ходе подсчета голосов на уровне избирательных участков и 104 формы отчета о ходе обработки результатов территориальными избирательными комиссиями (ТИК). До дня выборов наблюдатели отправили в общей сложности 2022 отчета, охватывающие период досрочного голосования.

Настоящий итоговый отчет следует за обнародованием Предварительных заключений и выводов ММНВ на пресс-конференции 20 марта, публикацией двух промежуточных отчетов БДИПЧ/ОБСЕ в ходе работы миссии и отчета Оценочной миссии БДИПЧ/ОБСЕ 31 января. Со всеми данными документами можно ознакомиться на сайте www.osce.org/odihr. БДИПЧ/ОБСЕ ранее проводило наблюдение за рядом выборов в Беларуси, в том числе в рамках Миссии по ограниченному наблюдению за президентскими выборами 2001 года и Миссии по технической оценке парламентских выборов 2000 года.

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ выражает свою признательность Министерству иностранных дел, Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и другим национальным и местным органам власти за оказанную помощь и проявленное сотрудничество. Вместе с тем миссия с сожалением констатирует, что ряд лиц из числа ее местных ассистентов подверглись в ходе работы в составе МНВ БДИПЧ/ОБСЕ запугиванию. МНВ признательна Офису ОБСЕ в Минске за оказанную поддержку.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ

О проведении президентских выборов 19 марта было объявлено 16 декабря 2005 года. Хотя выборы должны были быть проведены не позднее июля 2006 года, они были назначены приблизительно на четыре месяца раньше. Данная кампания стала третьими президентскими выборами, состоявшимися со времени обретения Беларусью

² Восьми краткосрочным наблюдателям БДИПЧ/ОБСЕ не были выданы визы или же было отказано во въезде в страну.

³ Девятнадцати членам делегации ПА ОБСЕ не были выданы визы или же было отказано во въезде в Беларусь.

независимости в 1991 году. Действующий Президент, Александр Лукашенко, получил разрешение баллотироваться на третий срок после проведения 17 октября 2004 года референдума, снявшего конституционное ограничение президентского мандата двумя сроками. БДИПЧ/ОБСЕ отдельного наблюдения за референдумом 2004 года не проводило, однако провело наблюдение за проходившими одновременно с ним парламентскими выборами 2004 года.

Конституция Республики Беларусь (в редакции 1996 года) наделяет Президента широкими полномочиями без четкого разделения власти между государственными органами⁴. Согласно Конституции количество созывов законодательного органа ограничивается двумя сессиями ежегодно длительностью общей сложностью не более 170 дней. Декреты Президента, изданные в то время, когда не работает сессия законодательного органа, имеют силу законов. Если закон вступает в противоречие с декретом Президента, декрет, как правило, имеет преимущественную силу⁵.

Несмотря на то, что со времени образования партии «Беларускі народны фронт» в 1988 году в Беларуси был основан целый ряд политических партий, государство не создало условий, способствующих подлинному политическому плюрализму. Большинство партий и политических организаций имеют слабые организационные структуры и играют небольшую роль в общественной жизни. За последние годы региональные структуры некоторых оппозиционных партий лишились регистрации и были закрыты по причине несоответствия законодательному требованию о перерегистрации под «юридическим адресом». По итогам парламентских выборов 2004 года оппозиционные политические партии не получили своего представительства в 110-местном Национальном собрании⁶.

На протяжении последних лет ограничивалась и сужалась сфера деятельности НПО и гражданских инициатив. В 2003 году были приняты постановления об отмене регистрации 51 НПО, в 2004 году - 38 НПО, а в 2005 году регистрации были лишены 68 НПО. В то же время стало намного сложнее зарегистрировать новое НПО. По информации Министерства юстиции в 2005 году им было получено 1 284 заявки на регистрацию НПО, из которых была удовлетворена лишь 61.

IV. ПРАВОВАЯ БАЗА

A. ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Основные положения о выборах содержатся в Конституции Республики Беларусь (в редакции 1996 года). Главным актом, регламентирующим проведение выборов,

⁴ Согласно Венецианской комиссии Совета Европы, Конституция Беларуси предусматривает «чрезмерные полномочия Президента без надлежащих сдержек и противовесов». Страсбург, 8 октября 2004 года.

⁵ Статьей 137 Конституции предусмотрено, что «в случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом».

⁶ В Национальном собрании имеют представительство лишь три партии: Коммунистическая партия (8 мест), Аграрная партия (3 места) и Либерально-демократическая партия (1 место), при этом ни одна из них не находится в оппозиции к Президенту. Остальные 98 мест занимают участники парламентских выборов 2004 года, которые не связаны ни с одной из политических партий.

является Избирательный кодекс (от 2000 года). На ход избирательного процесса оказывает влияние ряд других правовых актов, в том числе Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс, закон «О массовых мероприятиях», закон «О печати и других средствах массовой информации» и постановления ЦИК.

Согласно Конституции и Избирательному кодексу для признания президентских выборов состоявшимися должно проголосовать 50 процентов избирателей, включенных в списки. Чтобы быть избранным, кандидату-победителю необходимо набрать более половины всех поданных голосов. Если ни одному из кандидатов не удастся одержать победу на выборах, то не позднее чем в двухнедельный срок проводится второй тур голосования по кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей, на который также распространяется требование явки. Кандидату-победителю требуется получить большинство всех поданных голосов, включая «недействительные бюллетени» и голоса «против всех». Таким образом, существует возможность непризнания выборов с правовой точки зрения «состоявшимися» в тех случаях, когда не выполнено требование явки.

В. ОЦЕНКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ

БДИПЧ/ОБСЕ уже несколько раз проводило подробный анализ Избирательного кодекса, а в предыдущих отчетах Бюро о выборах были отмечены его многочисленные и существенные недостатки⁷. Избирательный кодекс ограничивает гражданские и политические права, не содержит достаточных гарантий политического плюрализма и прозрачности и не обеспечивает невмешательство в процедуру досрочного голосования, голосования в день выборов, подсчета голосов и обработки результатов. Несмотря на предложенные рекомендации по приведению Кодекса в более близкое соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ в части проведения демократических выборов⁸, до настоящего времени белорусские власти готовности рассмотреть их не проявляли. С 2000 года каких-либо значительных поправок в Избирательный кодекс не вносилось. Исполнение Кодекса еще в большей степени подорвало возможности для законодательного обеспечения избирательного процесса сообразно с обязательствами в рамках ОБСЕ.

Избирательным кодексом не закладывается достаточной базы для свободного и честного ведения агитации. Несмотря на то, что в Кодексе не содержится прямо выраженных запретов касательно ведения агитации, согласно истолкованию законодательства Центризбиркомом кандидаты вправе заниматься лишь определенными формами агитации: использовать бесплатное эфирное время и печатную площадь в государственных СМИ, организовывать встречи с избирателями и распространять определенные виды печатных агитационных материалов⁹. По законодательству государственные органы обязаны предоставить кандидатам

⁷ См. «Оценка Избирательного кодекса Беларуси БДИПЧ/ОБСЕ», 25 июля 2000 г.; «Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах 2004 года», 9 декабря 2004 года, «Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах 2001 года», 4 октября 2001 года на сайте: www.osce.org/odihr.

⁸ там же.

⁹ Среди прочего, к разрешенным печатным материалам относятся предвыборные плакаты, листки, фотоматериалы и т.д. Содержание данных материалов должно соответствовать положениям статьи 47 Кодекса.

денежные средства на изготовление печатных агитационных материалов¹⁰. На выборах 2006 года каждому из кандидатов на эти цели было выделено 66700000 белорусских рублей (примерно 31000 долларов США).

Несмотря на то, что Избирательным кодексом финансирование предвыборной кампании из негосударственных источников прямо не ограничивается, статьей 48 кодекса запрещается «материальная помощь при подготовке и проведении выборов». ЦИК истолковывала данную статью таким образом, что кандидатам не разрешается использовать собственные частные денежные средства и прямые пожертвования для финансирования своей предвыборной кампании, а финансирование их предвыборной кампании ограничивается исключительно суммой, предоставленной государством (т.е. примерно 31000 долларов США). Кандидатам не разрешалось использовать выделенные государством денежные средства для аренды площади на рекламных щитах. За нарушения положений Избирательного кодекса о порядке ведения агитации кандидаты могли быть лишены регистрации.

В отношении агитационных мероприятий применялся закон «О массовых мероприятиях» (в редакции от 1997 года), предусматривающий различные виды публичных собраний. Данный закон налагает ограничения на свободу публичных собраний, например в виде требования о направлении предварительной заявки на проведение публичного мероприятия за 15 дней до его предлагаемой даты, что позволяет местным органам власти принимать решение о том, санкционировать ли публичное (агитационное) мероприятие, и даже менять время и место его проведения. Предварительное направление такой заявки за 15 дней является чрезмерно долгим сроком, в особенности в условиях проходившей за относительно короткий период предвыборной кампании. Центризбирком сообщал МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что 15-дневный срок предварительного уведомления, требуемый по закону для проведения встреч в помещениях, в период агитации применяться не будет. Однако государственные органы все же применяли Закон к предвыборным агитационным мероприятиям на открытом воздухе. Поступая таким образом, они фактически посчитали, что положения Закона превагируют над Избирательным кодексом,¹¹ отказывая кандидатам в правах, предоставленных им согласно статье 45 Избирательного кодекса. Нарушения положений Закона «О массовых мероприятиях» представляют собой административные правонарушения, предусматривающие наказания вплоть до 15 суток административного ареста.

Избирательным кодексом признается роль наблюдателей на выборах, а в статье 13 Избирательного кодекса содержится ряд общих положений, призванных обеспечить гласность при проведении выборов. Кодексом предусмотрено наблюдение со стороны международных и местных наблюдателей партийными и непартийными организациями. Тем не менее, ряд его положений может использоваться для ограничения законной наблюдательной деятельности и сузить рамки полноценного наблюдения за избирательным процессом. Той же статьей наблюдателю запрещается «находиться у столов выдачи бюллетеней...». Среди прочего, этот запрет ограничивает возможность наблюдателей проверять, предъявляют ли избиратели надлежащие документы, удостоверяющие личность, внимательно изучать список избирателей и

¹⁰ Данные денежные средства находятся в управлении Центризбиркома. Кандидаты размещают заказы на изготовление материалов и представляют в ЦИК расходные чеки, которые оплачиваются Центризбиркомом.

¹¹ 9 марта данное юридическое толкование приняла Председатель ЦИК.

четко видеть, сколько именно бюллетеней было выдано избирателям. На этапе подсчета голосов данное положение также использовалось для недопущения нахождения избирателей на достаточно близком расстоянии для проверки прозрачности осуществления процедур подсчета голосов¹².

Кодекс не содержит достаточных гарантий обеспечения невмешательства в процедуру голосования, подсчета голосов и подведения итогов. В нем не излагается достаточно подробное описание процедур подсчета голосов, в результате чего процесс подсчета голосов осуществляется УИК бессистемным и непоследовательным образом. Отсутствие в Кодексе требования к УИК объявлять или демонстрировать во время подсчета голосов, за кого из кандидатов отдал свой голос избиратель, представляет собой серьезный недостаток, могущий поставить под сомнение невмешательство в процесс подсчета голосов.

Статьей 53 Кодекса предусматривается проведение в течение пяти дней до дня выборов «досрочного голосования». Требование, чтобы избиратель указал в списке избирателей при получении своего бюллетеня дату голосования, открывает возможности для принуждения избирателей к досрочному голосованию. В данный период голосование проводится всего двумя членами УИК. Законодательство не обязывает вести учет числа избирателей, проголосовавших в каждый из дней досрочного голосования, или же вносить в официальный протокол общее число «досрочных голосов» в качестве отдельной графы. В период досрочного голосования надлежащим образом не обеспечивается неприкосновенность ящиков для бюллетеней в ночное время суток, что повышает возможность электоральных нарушений. Данные факторы ухудшают прозрачность процесса досрочного голосования и снижают доверие к его честности.

Регламентация порядка голосования с использованием переносных урн является настолько же излишне либеральной, допуская, чтобы избиратель обращался с просьбой посещения членами УИК по месту нахождения в случаях, когда он или она не могут прийти в помещение для голосования (Статья 54.1-2). Более того, устная просьба о голосовании с помощью переносного ящика может поступить от любого другого лица вплоть до 6 часов вечера дня выборов. Двое членов комиссии наносят визит со специально составленным списком, подготовленным председателем или секретарем. В некоторых сельских регионах посредством использования переносных урн проголосовала значительная часть избирателей.

В 2005 году были внесены поправки в Уголовный кодекс (от 1999 года). Среди прочего, в него были включены новые положения, ограничивающие деятельность НПО и гражданских инициатив. Например, статья 193¹ классифицирует участие в деятельности незарегистрированного или ликвидированного общественного объединения или политической партии как уголовное правонарушение, наказываемое вплоть до лишения свободы сроком до двух лет. Данные факторы ограничили возможность гражданина пользоваться своим правом объединения, а также образовывать и активно участвовать в деятельности НПО. Это ущемляет право гражданина свободно запрашивать, получать и передавать мнения, что предусмотрено

¹² Параграфом 7.4. Копенгагенского документа ОБСЕ предусмотрено, что *государства-участники* «обеспечивают, чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы».

параграфами 10.1 и 10.3 Копенгагенского документа ОБСЕ. Согласно другим положениям Уголовного кодекса уголовным правонарушением признается «дискредитация Беларуси перед международной организацией или иностранным государством» и оскорбление и клевета в адрес Президента и отдельных представителей власти. Такие положения ущемляют право граждан на свободу самовыражения.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

A. СТРУКТУРА И СОСТАВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Проведением президентских выборов занимались Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов (ЦИК), 165 территориальных избирательных комиссий (ТИК) и 6 586 участковых избирательных комиссий (УИК)¹³, в том числе комиссии 41 избирательного участка, образованного в дипломатических миссиях Республики Беларусь за рубежом для голосования за пределами территории страны.

ЦИК является органом, работающим на постоянной основе; пятилетний срок ее мандата истекает в январе 2007 года. В ее состав входит 12 членов, шесть из которых назначаются Президентом и шесть – избираемым непрямым образом Советом Республики (верхней палатой Парламента). Председатель, секретарь и заведующий организационно-правовым отделом занимаются организацией выборов на профессиональной основе. Остальные девять членов ЦИК участвуют в ее работе по совместительству с выполнением должностных обязанностей по другому месту работы. Заместитель председателя ЦИК возглавлял Национальный центр законопроектной деятельности, однако покинул свой пост 1 февраля; еще один из членов комиссии занимает должность Заместителя Министра юстиции.

ТИК можно соотнести с административным делением государства на уровнях ниже общенационального. Таким образом, было образовано семь «областных» избирательных комиссий, шесть «городских» избирательных комиссий (образуемых в основном в региональных центрах) и 152 «районных» избирательных комиссии. Как правило, в состав каждой ТИК входило 13 членов. Члены в состав ТИК могли выдвигаться широким спектром организаций, в том числе: общественными объединениями, трудовыми коллективами, политическими партиями и самовыдвижением отдельных избирателей, поддержанным гражданами.

Члены ТИК были назначены на совместных заседаниях местных законодательных и исполнительных органов, проведенных до 28 декабря 2005 года включительно. Из 2124 назначенных членов 44,8 процента пришлось на самовыдвиженцев. Трудовые коллективы выдвинули 23,4 процента назначенных членов и еще 9,6 процента членов составили чиновники местных органов управления. Выдвиженцы от политических партий составили всего 2,6 процента членов ТИК. Из них 47 были выдвинуты Коммунистической партией Беларуси, которая оказывает политическую поддержку

¹³ Состав ЦИК был назначен в соответствии с положениями Закона «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов», территориальных и участковых комиссий – в соответствии с положениями Избирательного кодекса.

Президенту Лукашенко. Остальные члены ТИК были выдвинуты общественными объединениями. Несмотря на то, что в отношении четкого распределения мест в составе ТИК и УИК не существует никакой формулы, роль местных законодательных и исполнительных органов в назначении членов комиссий привела к значительному контролю над избирательными органами комиссиями с их стороны.

Назначающие органы окончательно утвердили состав УИК до установленного на 1 февраля крайнего срока включительно. Несмотря на то, что отбор членов в состав УИК предусмотрен Кодексом на конкурентной основе с возможностью выбора, в ряде случаев процедура их назначения свидетельствовала об обратном, характеризуясь недостаточной прозрачностью и единообразием. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ составила выборку из 18 ТИК, в состав которых вошло 740 УИК. МНВ установила, что количество назначенных членов УИК было очень близким к числу поданных заявок. Из данных ТИК следовало, что на 8540 вакансий было подано 8662 заявки. Зачастую местные органы исполнительной власти возлагают обязанности по проведению выборов на руководителей государственных учреждений.

Часто члены одной УИК являлись сотрудниками одного и того же учреждения, а председательствующий комиссии приходился им начальником или работодателем. Некоторые политические партии и НПО сообщили наблюдателям МНВ о том, что хотя они подавали заявки на выдвижение своих представителей в состав УИК, данные заявки не принимались. По информации, полученной в ЦИК, лишь 0,2 процента членов УИК были выдвинуты от одной из политических партий, тогда как их большинство составили граждане, выдвинутые путем подачи заявления (49,3%) или же от трудовых коллективов (35,4 процента). 5% членов УИК составили чиновники местных органов управления, а остальные члены были выдвинуты от общественных объединений.

В. ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ

Безотносительно недостатков, допущенных при формировании и работе избирательных органов, приготовления к выборам проводились Центризбиркомом, ТИК и УИК в целом эффективно. Центризбиркомом были соблюдены установленные законодательством сроки.

В предвыборный период ЦИК, подавляющее большинство ТИК и УИК предоставляли наблюдателям запрашивавшуюся ими информацию. Несмотря на то, что Избирательным кодексом прямо не предусмотрено представление всех документов по выборам для всеобщего ознакомления, ЦИК публиковала большинство своих решений и вела веб-сайт, где размещались документы. Тем не менее, некоторая базовая информация, включая число зарегистрированных избирателей в пределах компетенции каждой ТИК накануне выборов, количество отпечатанных и выданных бюллетеней, а также порядок использования «запасных» 10% бюллетеней, была недоступна для общественности.

Почти полное недопущение выдвинутых оппозицией представителей в состав избирательных комиссий на всех уровнях привело к отсутствию плюрализма и значительно ухудшило прозрачность в работе данных органов. Наблюдатели МНВ БДИПЧ/ОБСЕ также имели основания поставить под сомнение их независимость от

государственных органов исполнительной власти. Многие из них сообщали о том, что местные органы управления, которые принципиально не могут участвовать в проведении выборов, оказывали значительное влияние на решения комиссий. Местные наблюдатели также набирались из числа представителей местных органов управления.

Заседания комиссий всех уровней были открытыми для посещения наблюдателей, представителей зарегистрированных кандидатов¹⁴ и СМИ. Тем не менее, ЦИК провела всего два заседания – для регистрации кандидатов и их доверенных лиц 17 февраля и объявления итогов выборов 23 марта. Председатель ЦИК и секретарь зачастую принимали решения административного и правового характера за рамками официальных заседаний, по всей видимости, без консультаций с остальными членами комиссии. Такой подход к принятию решений означал, что лишь немногие решения принимались коллегиально. За редким исключением ТИК в период наблюдения не собирались на заседания, предпочитая принимать решения по различным вопросам на неофициальных встречах.

А.Козулин и А.Милинкевич неоднократно высказывали свое недоверие политической беспристрастности избирательных органов. 17 марта в совместном заявлении они выразили о свое недоверие ЦИК в связи с «грубыми нарушениями Конституции и ряда законодательных актов, имеющих отношение к выборам», потребовав назначить новый состав ЦИК и отложить выборы до июля.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Согласно законодательству кандидаты должны были выдвигаться «инициативными группами» избирателей численностью не менее 100 человек. Инициативные группы должны были обратиться в ЦИК за регистрацией не позднее, чем за 85 дней до дня выборов, в течение семи дней после назначения даты выборов. Для регистрации кандидата его инициативной группе необходимо было собрать и подать подписи не менее 100000 граждан, имеющих право голоса (далее - «подписи за выдвижение»). На сбор подписей за выдвижение инициативным группам был предоставлен 30-дневный срок, начинавшийся за 80 дней до выборов. Первоначально ЦИК зарегистрировала восемь инициативных групп.

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не смогла провести наблюдение за процессом сбора подписей, ввиду того, что он завершился 26 января 2006 года еще до начала работы миссии. Тем не менее, наблюдатели получили многочисленные сообщения о неодинаковом отношении к участникам кампаний оппозиционных кандидатов в процессе сбора подписей со стороны государственных органов. Собеседники заявляли о том, что им отказывалось в сборе подписей в студенческих общежитиях и по месту работы избирателей, тогда как лицам, собиравшим подписи в поддержку А.Лукашенко и С.Гайдукевича такая возможность, как правило, предоставлялась. Наблюдателям рассказывали о случаях, когда людей принуждали ставить подпись за А.Лукашенко, а на поддержавших выдвижение оппозиционных кандидатов оказывалось давление, в том числе с угрозами увольнения с работы или отчисления из ВУЗа.

¹⁴

Каждый кандидат мог назначить до 30 уполномоченных представителей.

Достаточное количество подписей за выдвижение в территориальные избирательные комиссии (ТИК)¹⁵ подало четверо потенциальных кандидатов: Сергей Гайдукевич (Либерально-демократическая партия), Александр Козулин (Социал-демократическая партия «Грамада»), действующий Президент Александр Лукашенко (беспартийный)¹⁶ и Александр Милинкевич (беспартийный)¹⁷. На проверку достоверности и количества подписей за выдвижение ТИК было предоставлено 15 дней.

В период с 27 января по 11 февраля потенциальные кандидаты должны были представить в ЦИК декларации о доходах и имуществе. Декларации требовались не только от самого кандидата, но и близких родственников, включая его супругу и родителей его супруги.

17 февраля ЦИК официально зарегистрировала четверых кандидатов. А.Козулин и А.Милинкевич позиционировали себя в качестве оппозиции действующему Президенту, тогда как С.Гайдукевич преподносил себя в качестве альтернативы Президенту Лукашенко. Регистрация этих четырех кандидатов предоставила избирателям потенциальную возможность настоящего выбора. Тем не менее, даже после их официальной регистрации право кандидатов баллотироваться на выборах гарантировано не было. Если бы в декларации о доходах и имуществе кандидата была выявлена неточность или же если бы кандидат нарушил положения о порядке ведения агитации, ЦИК имела право лишить кандидата регистрации. Тем не менее, таких отзвов регистрации произведено не было.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Централизованного и общедоступного источника сведений о числе избирателей, предварительно зарегистрированных в различных территориальных структурных единицах системы избирательных комиссий, не существовало. Списки избирателей были составлены для каждого избирательного участка в отдельности, а консолидированные данные на любом уровне выше отдельных участков отсутствовали. Перекрестной проверки списков на предмет выявления возможных многократных записей, по всей видимости, не проводилось.

Первоначально, каждая УИК получила предварительный список избирателей от местных органов управления, который надлежало проверить и уточнить по мере необходимости. Законом не конкретизируется, каким именно образом это следует делать, однако согласно Методическим рекомендациям ЦИК по работе УИК для уточнения предварительных списков избирателей было рекомендовано проводить посещение избирателей по месту жительства. Данная процедура была завершена к 4 марта. Уточненные списки были предоставлены для ознакомления избирателей в помещениях УИК. Согласно одному из указаний ЦИК избиратели могут проверить наличие в списке лишь записи о себе. Кандидаты права ознакомиться с информацией о регистрации избирателей не имели.

¹⁵ Инициативная группа Валерия Фролова подала недостаточное количество подписей, потенциальный кандидат Александр Войтович отказался от участия в выборах 9 января, а потенциальные кандидаты Сергей Скребец и Зенон Позняк - 26 января.

¹⁶ А.Лукашенко официально поддержало около 40 общественных объединений и организаций.

¹⁷ А.Милинкевича официально поддержала коалиция организаций «Десятка плюс».

Избирательным кодексом не предусмотрено прекращение регистрации избирателей накануне выборов. Более того, он не обязывает УИК предоставлять общественности или вышестоящим комиссиям данные о количестве граждан, зарегистрированных в качестве избирателей по избирательному участку, а ЦИК – объявлять накануне выборов число избирателей, внесенных в списке в целом по стране. Тем не менее, 9 марта секретарь ЦИК объявил, что для голосования было зарегистрировано 7 020 000 граждан.

Избиратель, чье имя не значилось в списке избирателей, мог дополнительно вноситься в него до завершения голосования в день выборов, предъявив один из приемлемых документов. Форма протокола УИК о результатах голосования не предусматривает указания числа избирателей, дополнительно внесенных в списки в течение всех шести дней выборов в качестве отдельных цифр. Итоговое число зарегистрированных избирателей, составившее 7133978 человек, было объявлено лишь одновременно с итогами выборов 23 марта.

VIII. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

По результатам переписи населения 1999 года население Республики Беларусь насчитывало 10045237 человек, в том числе: 8159073 белоруса, 1141731 русский, 395712 поляка и 237014 украинца. Кроме того, в стране представлены следующие национальности, численностью менее 30000 каждая: евреи, армяне, татары, ромы и другие.

По информации из зарубежных источников численность рома составляет немногим менее 50000 человек. По сообщениям адвокатов рома белорусских граждан из общины рома часто не включали в списки избирателей, однако, как правило, после соответствующей просьбы их имена в списки вносились дополнительно.

IX. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

Среди баллотировавшихся на выборах кандидатов женщин не было. Председателем ЦИК является женщина, и женщины широко представлены в структурах избирательных органов. В ТИК женщины составляли 52% членов, тогда как в УИК женщины составили порядка 66 процентов членов и 40% председателей комиссий.

X. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

A. АГИТАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Выборы предоставили оппозиции возможность напрямую изложить свои взгляды электорату через государственные СМИ и в ходе публичных встреч, даже в обстановке жесткой регламентации и при узости допустимых рамок. Несмотря на запреты, ограничения и препятствия оппозиционные кандидаты и политические партии все же предприняли попытку провести полноценную агитационную кампанию. Малочисленные независимые печатные СМИ старались сообщать избирателям об альтернативных политических позициях.

Предвыборная агитация официально стартовала 17 февраля с момента регистрации четверых кандидатов. Предвыборная агитация до начала официального периода агитации запрещена Избирательным кодексом. До регистрации А.Милинкевича кандидатом участники его кампании неоднократно останавливались сотрудниками милиции за то, что имели при себе агитационные материалы, а несколько активистов было задержано. К ряду лиц, допустивших несоблюдение запрета на «досрочную агитацию», были применены административные санкции.

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ получила сведения о проведении лишь нескольких агитационных мероприятий в поддержку А.Лукашенко. В данных случаях сам кандидат не участвовал, а вместо него в поддержку его переизбрания выступали доверенные лица. Кандидатура А.Лукашенко стала очень заметной в качестве исполняющего свои обязанности в официально занимаемой им должности, а также благодаря всестороннему и благоприятному освещению его деятельности в средствах массовой информации. Многие наблюдатели сообщили о том, что испытывали трудности в установлении контактов с его предвыборными штабами на областном и районном уровнях.

В то же время очень заметной была отдельная кампания «за Беларусь», пропагандировавшая достижения страны¹⁸. В ее рамках по всей Беларуси проходили концерты и мероприятия, транслировавшиеся телеканалом «ОНТ», а материалы кампании размещались на большом количестве рекламных щитов¹⁹. Ввиду того, что она не была связана с официальной предвыборной кампанией ни одного из кандидатов, кампания «за Беларусь» не подпадала под положения Избирательного кодекса. Вместе с тем, в ряде случаев в ходе мероприятий в рамках кампании «за Беларусь» выступавшие, в том числе государственные чиновники, напрямую призывали граждан проголосовать за А.Лукашенко. Предвыборным штабом Милинкевича в отношении данной кампании была подана официальная жалоба. Жалоба удовлетворена не была.

На протяжении кампании С.Гайдукевич сообщал МНВ БДИПЧ/ОБСЕ об активном ведении агитации. Тем не менее, наблюдателям было стало о проведении всего нескольких агитационных мероприятий в поддержку С.Гайдукевича.

Государственные органы не обеспечили полноценных условий ведения предвыборной агитации, в которых кандидаты или же представители кампании и ее активисты кампании располагают возможностью по своему усмотрению встречаться с избирателями и свободно обмениваться взглядами. Наблюдатели также сообщали, что сторонники Лукашенко часто вмешивались в проведение митингов, организованных оппозицией. Кроме того, кампании Милинкевича и Козулина оказались в невыгодном положении ввиду того, что СМИ так и не предоставили им возможность рассказать о своих взглядах и способностях вне формата бесплатного эфирного времени,

¹⁸ Название кампании «за Беларусь» воспроизвело лозунг аналогичной кампании, прошедшей в 2004 году в поддержку снятия ограничения президентского мандата двумя сроками и разрешения Президенту Лукашенко баллотироваться на третий срок.

¹⁹ Канал «ОНТ» отклонил просьбу МНВ о встрече для обсуждения цели и финансирования кампании «за Беларусь».

предоставленного всем кандидатам. Это воспрепятствовало ознакомлению избирателей с политическими программами оппозиционных кандидатов.

В. УВАЖЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ: РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Госструктуры оказывали поддержку А.Лукашенко, против оппозиции же, наоборот, в произвольном порядке применялась государственная власть. Агитационная деятельность оппозиции была жестко ограничена, а боязнь потерять работу или быть арестованным сдерживала свободу действий граждан. На протяжении всей кампании была очевидной тенденция к устрашению и дальнейшему подавлению независимых печатных СМИ. Такие действия препятствовали активному предвыборному диалогу и поставили под сомнение готовность властей уважать политическую конкуренцию на основе равенства перед законом и государственной властью.

Участники агитационной работы от оппозиции подвергались запугиванию и притеснению, а их попытки встречаться с избирателями зачастую наталкивались на препятствия²⁰. Наблюдатели сообщали о том, что ряд местных органов власти устанавливали для встреч места, которые были либо слишком маленькими по размеру, либо располагались на окраинах городов и поселков или же являлись труднодоступными по иным причинам²¹. Другие формы агитации, такие как распространение листовок или расклеивание плакатов, ограничивались и подвергались регулярным проверкам²², а в ряде случаев агитационные материалы изымались сотрудниками милиции²³. Некоторые агитаторы, распространявшие листовки, были оштрафованы решениями судов за разбрасывание мусора²⁴. Представители предвыборных штабов сообщали, что из-за притеснения со стороны государственных органов привлечение волонтеров и новых активистов по мере продолжения кампании становилось все более проблематичным.

Около 80 процентов рабочего населения занято в государственном секторе, в большинстве своем на основе краткосрочных контрактов. Это потенциально могло

²⁰ Ко дню выборов у МНВ накопился список из около 400 проверенных инцидентов, связанных с ведением агитации, в ходе которых агитаторы от оппозиции подверглись притеснению, штрафам и арестам.

²¹ Например, в Орше было установлено всего два таких помещения. Одно из них было слишком маленького размера для проведения встречи с общественностью, тогда как другое (вместимостью около 300 человек) было расположено далеко от центра города. В этом городе штаб кампании Милинкевича провел встречу на открытом воздухе, которая была расценена как незаконная местными органами милиции.

²² В Гродно, при населении города около 280 000 человек, местные власти определили лишь 23 места для размещения агитационных плакатов. Наблюдатели сообщили о ряде случаев, когда местные органы власти пытались применить положение о размещении агитационных материалов для ограничения мест, в которых гражданам можно раздавать агитационные листовки.

²³ В Жлобине агитационные материалы Милинкевича, содержавшие фразу «новый Президент», были изъяты сотрудниками милиции, заявившими, что это противозаконно. На различных основаниях было изъято большое количество агитационной литературы в поддержку А.Милинкевича, в том числе за «нарушение санитарных норм» (Минск, 11 марта). Министр внутренних дел Наумов сообщил МНВ о том, что органы милиции конфисковывали лишь те агитационные материалы, которые были изготовлены за счет средств сверх отведенной на эти цели суммы.

²⁴ 6 марта в Гомеле один из участников кампании Милинкевича был наказан за распространение листовок, а еще один был вызван в суд 9 марта.

создать атмосферу беспокойства, предоставляя возможность оказания недопустимого влияния на население, занятое в госсекторе в отношении их политических взглядов и деятельности. Наблюдатели МНВ отмечали грубые злоупотребления полномочиями, в частности созыв высокопоставленными чиновниками исполнительных комитетов встреч с работодателями для их инструктажа по принуждению своих подчиненных к голосованию за действующего Президента²⁵. Наблюдатели МНВ также получили много сообщений об агитации в поддержку действующего Президента высшим руководящим составом заводов и ВУЗов²⁶. Кроме того, в особенности на государственных служащих и студентов, оказывалось давление в отношении их права участвовать в политическом процессе, включая случаи угроз увольнения с работы или исключения из ВУЗов за поддержку оппозиции.

Зачастую местные органы власти и милиции использовали положения Закона «О массовых мероприятиях» для препятствования проведению приуроченных к выборам собраний оппозиции, в том числе встреч активистов кампании, проходивших в частных квартирах. Это представляло собой ущемление свободы объединений и публичных собраний. Организаторы несанкционированных публичных митингов часто подвергались задержанию и наложению штрафов. Недостатки Закона «О массовых мероприятиях» усугублялись тем подходом, который применяли местные суды, использовавшие, особенно на более поздней стадии кампании, статью 31 Кодекса об административных правонарушениях для помещения организаторов и участников несанкционированных агитационных мероприятий под административный арест²⁷.

Задерживались и арестовывались многие ведущие деятели оппозиционных кампаний, что серьезнейшим образом подрывало агитационную деятельность в их рамках. К 18 марта из 30 доверенных лиц А.Милинкевича 8 находились под стражей или отбывали срок административного заключения, в том числе партийные лидеры В.Вячорка (Партия «Беларускі народны фронт») и А.Лебедько («Объединенная гражданская партия») ²⁸. Кроме того, еще около 100 активистов его кампании были задержаны или находились под административным арестом. Штаб кампании Козулина сообщил, что аналогичные меры были приняты в отношении 80 участников его кампании²⁹. Жалоб об аналогичном обращении со своими активистами со стороны властей из штабов кандидатов Лукашенко и Гайдукевича ни на местном, ни на центральном уровне к наблюдателям не поступало.

²⁵ К примеру, так произошло в Молодечно, где Заместитель председателя районного исполнительного комитета созвал руководителей местных предприятий на собрание, в ходе которого он призвал их поддержать действующего Президента и за это же агитировать своих подчиненных.

²⁶ В одном документально подтвержденном случае в Витебске руководитель группы компаний во владении государства издал письменное распоряжение всем подчиненным проголосовать в период досрочного голосования (с 14 по 18 марта) в рабочее время и отдать свой голос за А.Лукашенко.

²⁷ Так происходило, несмотря на то, что административное заключение должно использоваться лишь при исключительных обстоятельствах, и могли быть применены менее жесткие санкции. К примеру, статьей 167-1 Кодекса об административных правонарушениях в качестве меры наказания за участие или организацию массовых мероприятий в нарушение установленного порядка предусмотрен штраф.

²⁸ В.Вячорка и еще оно доверенное лицо, В.Шанцев, отбыли 15 суток заключения. А.Лебедько дважды задерживался.

²⁹ Одно из доверенных лиц А.Козулина, А.Левкович, был оштрафован на сумму в размере 2200 долларов США в эквиваленте за встречу с участниками кампании в частной квартире.

Среди других наиболее существенных факторов, противоречащих параграфу 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ, которые поспособствовали созданию атмосферы устрашения и беспокойства в ходе кампании, были отмечены следующие:

- Заявления, сделанные на пресс-конференции 16 марта председателем КГБ, Генеральным прокурором и Министром внутренних дел, относительно того, что «под видом выборов» оппозиция готовит силовой захват власти в день выборов. Их заявление о том, что все участники акций протеста в день выборов будут «считаться террористами в соответствии со статьей 289 Уголовного кодекса» посеяло страх в обществе, а замечание Председателя КГБ о том, что кандидат Милинкевич не будет арестован «до окончания кампании», носило явно угрожающий характер;
- марта в своем телеобращении к соотечественникам Президент Лукашенко предостерег от попыток силового захвата власти. Позже он гарантировал, что не допустит «государственного переворота», и пригрозил тем, кого подразумевал, в том числе сторонникам оппозиции и активистам гражданского общества, заявив, что «мы свернем им шею немедленно, как утятам»;
- В середине марта штаб кампании Лукашенко заявил о том, что «граждане должны задуматься о благополучии своих семей» прежде чем принять участие в несанкционированных агитационных митингах. Это могло вызвать у обычных граждан опасения относительно возможных ответных мер правового характера за использование своего права вести поиск и получать информацию и проводить мирные собрания;
- 2 марта при попытке зарегистрироваться для участия в организованном правительственными органами 3-ем Всебелорусском народном собрании с применением грубой силы был задержан А.Козулин. В ходе инцидентов, связанных с его задержанием, были совершены нападения на нескольких журналистов и произведены выстрелы по частному автомобилю в непосредственной близости от наблюдателей от ОБСЕ. После задержания на несколько часов А.Козулину были предъявлены обвинения в двух правонарушениях, подпадающих под Уголовный кодекс;
- Посещение предвыборных штабов сотрудниками милиции и изъятие агитационных материалов под предлогом проверки соответствия их изготовления белорусскому законодательству, в частности, соблюдения порядка финансирования предвыборной кампании³⁰; и
- Систематическое притеснение участников агитационной работы органами власти с использованием положений об «остановке для обыска», что способствовало созданию атмосферы устрашения³¹.

³⁰ Например, 21 февраля в Могилеве руководитель местного штаба А.Милинкевича был задержан на шесть часов, а находившиеся у него изготовленные в соответствии с законом 26170 агитационных листовок были изъяты. 24 февраля данные материалы были возвращены. В Бресте в штаб-квартире кампании Милинкевича, расположенной в жилом доме, был проведен обыск под предлогом поиска незаконным образом произведенной алкогольной продукции. Во время обыска были изъяты агитационные материалы.

³¹ Штаб кампании Милинкевича в Гомеле сообщил наблюдателям, что в период между 23 февраля и 2 марта было зафиксировано 23 случая задержания активистов кампании сотрудниками милиции на 3 часа и более. В местную прокуратуру была направлена соответствующая жалоба.

XI. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ВЫБОРЫ

A. СВОБОДА СМИ

По данным Министерства информации в Беларуси зарегистрировано 1222 печатных периодических издания, восемь информационных агентств, 54 программы телевещания и 154 программы радиовещания³². Основной долей собственности во всех общенациональных электронных СМИ, вещающих из Беларуси, владеют госструктуры. Как сообщили представители белорусских СМИ, местные электронные СМИ не осуществляют широкого освещения политических событий в Беларуси. Круг доступных белорусской общественности СМИ расширяют теле- и радиопередачи каналов, транслируемых из соседних стран. Тем не менее, данные трансляции либо имеют ограниченное территориальное покрытие, либо, как в случае с российскими каналами, содержат небольшое количество информации о политических событиях в Беларуси.

Электронные СМИ, даже несмотря на то, что иногда формально и не относятся к государственной медийной сети, всесторонне и в благоприятном ключе освещают деятельность Президента и правительства. Несмотря на то, что на местном уровне работает несколько частных электронных СМИ, независимых белорусских электронных СМИ общенационального вещания не существует. Основным источником альтернативной информации являются негосударственные печатные СМИ и Интернет. По сведениям, полученным в Белорусской ассоциации журналистов, из свыше 1000 зарегистрированных печатных изданий около 30 имеют независимую редакторскую колонку, посвященную общественно-политическим событиям. При этом за последние несколько лет многие негосударственные общенациональные и региональные печатные СМИ были закрыты. В настоящее время не издается ни одной независимой ежедневной газеты. Многие из оставшихся независимых печатных СМИ более не имеют возможности распространять свой тираж через государственную розничную сеть. Данные трудности, созданные для независимых СМИ, противоречат параграфу 7.8 Копенгагенского документа 1990 года.

Ввиду сложностей с нахождением типографии в Беларуси независимые издания «Народная воля» и «Товарищ» печатались в Смоленске (Российская Федерация). Обе газеты считаются симпатизирующими оппозиции. 3 марта сотрудники милиции изъяли весь тираж «Народной Воли» (250 000 экземпляров). Органы милиции неоднократно изымали экземпляры «Народной Воли» и «Товарища» у распространителей. 13 марта смоленская типография расторгла свой контракт с данными изданиями, а также с газетой «БДГ Деловая Газета» по «причинам политического и экономического характера».

Данные СМИ пытались продолжить свою деятельность путем печатания экземпляров в других типографиях за пределами Беларуси. 14 марта вновь был изъят весь тираж «Народной воли», а 17 марта было задержано 190 000 экземпляров «Товарища». Органы милиции так и предоставили в обоснование своих действий каких-либо

³²

официальных документов. После изъятий 14 и 17 марта до 19 марта, дня выборов, новых номеров данных газет больше не издавалось.

Представители СМИ сообщили МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, что журналисты часто практикуют самоцензуру³³. Ограничительная правовая база, в рамках которой оскорбление Президента и некоторых представителей власти наказывается длительными сроками лишения свободы, а на электронные СМИ оказывается значительное политическое влияние, сдерживает свободный обмен политическими взглядами. На протяжении избирательной кампании целый ряд журналистов были взяты под стражу органами милиции или же задержаны с использованием грубой силы при исполнении своих профессиональных обязанностей³⁴. Значительное число журналистов было также арестовано при освещении событий после выборов (см. ниже, «События после выборов»)

В. ПРАВОВЫЕ РАМКИ

Избирательный кодекс предоставляет кандидатам равные права на выступление с обращениями на государственном телевидении и радио и использование бесплатной печатной площади в государственных печатных СМИ. Эфирное время и печатная площадь в газетах предоставляются бесплатно. Тем не менее, государственные СМИ не обязаны обеспечивать сбалансированность освещения деятельности кандидатов и их равный доступ к эфирному времени в новостях и программах политического содержания. Проведение транслируемых по телевидению дебатов между кандидатами Избирательным кодексом не предусмотрено.

Роль, права и обязанности частных СМИ в ходе выборов Избирательным кодексом не регламентируются; им также не определено, разрешается ли размещение агитационной рекламы на платной основе, а также бесплатная реклама в СМИ. Председатель ЦИК публично предупредила неустановленные СМИ о том, что предоставление кандидатам печатной площади для публикации агитационных материалов будет считаться нарушением статьи 48 Избирательного кодекса. Тем не менее, сделанное впоследствии секретарем ЦИК заявление о допустимости публикации программы А.Лукашенко в одной из неустановленных газет на основании «усмотрения редактора» видится противоречащим ранее предложенному толкованию законодательства председателем ЦИК. Отсутствие ясности относительно юридических прав частных СМИ при освещении кампаний кандидатов создало среди СМИ определенную путаницу.

8 февраля ЦИК приняла постановление относительно порядка ведения кандидатами агитации в СМИ. Каждому кандидату было предоставлено право опубликовать агитационные материалы в объеме пяти машинописных страниц в семи

³³ Например, в период агитационной кампании один новостной бюллетень в Бобруйске намеревался взять интервью у представителей кандидатов, но решил отказаться от этого после предупреждений со стороны властей.

³⁴ 2 марта при попытке А.Козулина попасть на Всебелорусское народное собрание на несколько часов был задержан ряд журналистов, а по меньшей мере двое журналистов были избиты неизвестными людьми в штатском. Один из них был впоследствии госпитализирован с диагнозом «перелом костей носа». 12 марта при прямой трансляции одной из встреч А.Милинкевича на несколько часов был задержан украинский журналист одного из украинских телеканалов.

государственных газетах³⁵ и выступить с двумя идущими в записи программными заявлениями по телевидению и двумя на радио, продолжительностью не более 30 минут. 17 февраля для определения очередности трансляции теле- и радиообращений кандидатов была проведена жеребьевка. Агитационные выступления транслировались в период с 21 февраля по 6 марта³⁶ с 6 до 7 часов вечера, - время, когда не собирается максимальная зрительская аудитория. После 6 марта, в течение почти двух недель до дня выборов, 19 марта, никаких официальных выступлений не транслировалось.

12 декабря 2005 года ЦИК учредила Наблюдательный совет по контролю за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации. В его состав вошло семь членов, представлявших правительственные структуры и государственные СМИ. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ встретила с его Председателем, Заместителем Министра информации, который заявил, что юрисдикцией по вынесению решений по жалобам и спорам в отношении освещения кампаний кандидатов в СМИ обладает ЦИК, а не Наблюдательный совет, роль последнего же является сугубо консультативной. В период кампании Наблюдательный совет лишь изредка проводил заседания, а его решения, по всей видимости, не играли значительной роли в разрешении спорных ситуаций с участием СМИ.

С. Мониторинг СМИ

Начиная с 12 февраля, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ провела качественный и количественный анализ содержания выходящих в прайм-тайм передач на четырех телеканалах, утренних программ новостей на государственной радиостанции и девяти газет³⁷.

Общенациональные СМИ освещали процедурные аспекты проведения выборов. В официальный период ведения агитации канал «БТ1» уделил около 9 процентов времени в новостях вопросам выборов. В новостных сводках телеканалов «БТ1», «ОНТ» и «СТВ» на заявления представителей ЦИК пришлось приблизительно 5 процентов времени, посвященного освещению политических деятелей и действующих лиц выборов.

А.Лукашенко не воспользовался предоставленным ему бесплатным эфирным временем для агитации, тогда как остальные три кандидата записали свои выступления для трансляции. 2 марта Национальная государственная телерадиокомпания вырезала

³⁵ «Белорусская нива», «Народная газета», «Рэспубліка», «Советская Белоруссия», «Знамя юности», «Звезда» и «7 дней».

³⁶ На государственном канале «БТ1» выступления транслировались 21 и 22 февраля и 1 и 2 марта. На государственной радиостанции «БР1» они транслировались 24 и 27 февраля и 3 и 6 марта.

³⁷ Мониторинг охватывал следующие СМИ: государственный телеканал «БТ1» (Первый национальный телеканал), телеканалы во владении акционерных компаний с контрольной долей государства - «ОНТ» (Общенациональное телевидение) и «СТВ» (Столичное телевидение), российский телеканал «РТР» (телеканал Россия) и государственная радиостанция «БР1» (Первый национальный канал белорусского радио), четыре финансируемых из госбюджета газеты («Народная газета», «Рэспубліка», «Советская Белоруссия» и «Звезда») и пять негосударственных газет («БелГазета», «Белорусы и рынок», «Комсомольская правда в Белоруссии», «Народная воля» и «Обозреватель»).

часть телеобращения А.Козулина, посчитав, что он допустил «неподтвержденные обвинения» в адрес А.Лукашенко и двух его сыновей³⁸. 6 марта Национальная государственная телерадиокомпания подвергла цензуре радиообращения А.Козулина и А.Милинкевича без уведомления об этом кандидатов. Из выступления А.Козулина было вырезано около семи минут критических комментариев в адрес Президента, а из обращения А.Милинкевича - примерно одна минута, когда он рассказывал о фактических ошибках, допущенных Президентом в одном из его выступлений. Несмотря на поданные в ЦИК официальные жалобы, государственный вещатель не был обязан объяснять причины, по которым выступления были подвергнуты цензуре.

Бесплатная площадь в государственных газетах не предоставлялась на равных условиях всем кандидатам. Если предвыборная программа А.Лукашенко была опубликована на первых страницах, то программы других кандидатов были напечатаны не так наглядно с выделением им меньшей площади. Программа А.Милинкевича не была напечатана ввиду того, что она не была подана им в установленный Центризбиркомом в административном порядке срок³⁹.

Кандидатура А.Лукашенко получила значительную поддержку в новостных программах на трех основных телеканалах и государственной радиостанции. В течение официального периода предвыборной агитации в программах новостей, выходивших в прайм-тайм, всем четверым кандидатам (вместе взятым) было посвящено следующее количество времени: «БТ1» (5 часов 22 минуты), «ОНТ» (5 часов 7 минут), «СТВ» (4 часа 3 минуты) и «БР1» (46 минут). Из этого времени, на А. Лукашенко пришлось 99 процентов на «ОНТ», 93 процента на «БТ1», 96 процентов на «СТВ» и 99 процентов на «БР1»⁴⁰. В других программах политического содержания на общенациональных телеканалах А.Лукашенко фигурировал намного чаще своих соперников⁴¹. В целом, его характеризовали с положительной стороны.

В противоположность этому, за исключением церемонии регистрации кандидатов 17 февраля и бесплатного эфирного времени на протяжении всей кампании ни одно из основных электронных СМИ не предоставило трем остальным кандидатам какой-либо возможности изложить свои взгляды и не подавало их кампании в качестве объектов политической важности. Если кандидаты от оппозиции и упоминались, то, как

³⁸ Постановление ЦИК о порядке использования СМИ в предвыборной агитации наделило руководителя СМИ полномочиями отказать кандидату в предоставлении эфирного времени или опубликовании программы в том случае, если выступление не соответствует требованиям положений Избирательного кодекса. В соответствии с Кодексом, агитационные материалы не должны содержать пропаганды войны, призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, оскорблений и клеветы в отношении должностных лиц Республики Беларусь, кандидатов в Президенты Республики Беларусь, в депутаты. Запрещаются агитация или пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную вражду.

³⁹ Тем не менее, отвечая на аналогичное обращение в ходе парламентских выборов 2004 года, ЦИК заявила, что данный срок служит лишь в качестве ориентира, и его несоблюдение не влечет потерю права публикации программы кандидатом.

⁴⁰ В новостных программах российского телеканала «РТР» всем четверым кандидатам было посвящено 20 минут, из которых на Президента Лукашенко пришлось 80 процентов.

⁴¹ Например, из общего времени, отведенного всем четверым кандидатам в аналитических программах, А.Лукашенко было уделено 83 процента времени на «БТ1», 91% времени на «ОНТ» и 99% времени на «СТВ».

правило, в негативном контексте. При этом СМИ выдали в эфир ряд аналитических программ и документальных фильмов, в которых «оппозиция», включая оппозиционные политические партии и отдельные НПО, характеризовались в крайне негативном свете⁴².

В ряде случаев А.Лукашенко пользовался своей официальной должностью для отстаивания результатов своей политической деятельности, а временами и для критики оппозиции. 2 и 3 марта СМИ в прямом эфире транслировали его продолжительное выступление на организованном правительственными органами 3-ем Всебелорусском народном собрании, которое стало самым заметным политическим событием в период кампании. СМИ также показали многочисленные выступления в поддержку Президента других ораторов на Собрании. Кроме того, в рамках некоторых мероприятий проходившей одновременно кампании «за Беларусь», транслировавшихся на канале «ОНТ», делались заявления, в том числе государственными чиновниками, призывавшие людей голосовать за А.Лукашенко.

9 марта в эфир «ОНТ» вышло ток-шоу «Выбор» с «телефонным голосованием», в ходе которого зрители могли позвонить, чтобы «проголосовать» за кандидата, которому они отдают предпочтение. При этом ввиду того, что программа не шла в прямой трансляции, а была записана за несколько дней до выхода в эфир, зрители фактически не имели возможности участвовать в опросе. Зрителям канал об этом не сообщил. Незадолго до окончания программы ведущий объявил, что по результатам опроса А.Лукашенко получил 78 процентов голосов зрителей.

Из совокупной площади, отведенной четырем кандидатам, финансируемые из государственного бюджета газеты («Народная газета», «Рэспубліка», «Советская Белоруссия» и «Звезда») посвятили А.Лукашенко более 90 процентов. Освещение велось либо в «нейтральном» тоне, либо с «положительным» подтекстом. В то же время негосударственная газета «Белорусы и рынок» уделила А.Милинкевичу наибольший объем освещения (46 процентов), за ним следовал А.Лукашенко (33 процента), А.Козулин (14 процентов) и С.Гайдукевич (7 процентов). Две негосударственные газеты, «БелГазета» и «Комсомольская правда в Белоруссии», предоставляли информацию о более широком круге кандидатов. В данных изданиях ни один из кандидатов не получил более 33 процентов объема освещения. Освещение четверых кандидатов в газете «Обозреватель» было небольшим. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не смогла завершить контентный анализ вследствие изъятия экземпляров «Народной воли».

В предвыборный период в СМИ появлялось много негативных статей о «международных наблюдателях», в которых белорусские чиновники, а иногда и граждане Российской Федерации обвиняли МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в заранее заготовленных выводах о выборах, в политической предвзятости и применении двойных стандартов при оценке выборов. Международных наблюдателей за выборами даже обвинили в «выполнении заказа». В ряде случаев подконтрольные государству

⁴² Включая программы, в которых делались заявления о том, что оппозиционные кандидаты являются орудием иностранных интересов, готовящих «революцию» в Беларуси. В СМИ часто выходили в эфир документальные фильмы, в которых рассказывалось о развитии политических событий в других бывших республиках СССР и делались утверждения об участии иностранных государств в «революциях», в частности в Грузии, Украине и Кыргызстане.

СМИ подавали информацию о МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в полностью искаженной форме⁴³. Государственные СМИ уделили мало внимания Предварительным заключениям и выводам МНВ. В тех случаях, когда данный документ упоминался, его содержание подавалось выборочно, а смысл зачастую искажался.

ХП. ЗАЯВЛЕНИЯ И ЖАЛОБЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫБОРАМИ

Действующим законодательством предусмотрено, что если в избирательные органы граждане, в ограниченной степени, жалобы подавать могут, то на рассмотрение в суд можно подать не все виды жалоб. Избирательным кодексом прямо не предусмотрена возможность обжаловать бездействие избирательных комиссий. Хотя Кодексом предусмотрено, что решения ЦИК по некоторым конкретным вопросам могут быть обжалованы в Верховном суде⁴⁴, в отношении других вопросов практический механизм юридического оспаривания решений ЦИК отсутствует.

Недостатки правовой базы усугублялись подходом ЦИК к разрешению споров, связанных с выборами. К 17 марта в ЦИК поступило связанных с выборами письменных заявлений, обращений и жалоб в количестве 231 документа. Решение о необходимости проведения заседания ЦИК для рассмотрения и вынесения коллегиального решения в отношении письменного заявления принимает Председатель ЦИК. Тем не менее, несмотря на то, что на большинство полученных письменных заявлений должностные лица ЦИК направили ответы, с 18 января до дня выборов Центризбирком не провел ни одного официального заседания для рассмотрения жалоб, связанных с выборами.

Роль судебных органов, в том числе Верховного суда, в предоставлении правовой защиты на протяжении всего избирательного процесса оставалась минимальной. В ходе кампании судебные органы на местах в порядке ускоренного производства вынесли обвинительные заключения в отношении значительного числа активистов кампании от оппозиции за проведение несанкционированных встреч с избирателями и нарушения порядка ведения агитации. Представители оппозиции часто выражали МНВ БДИПЧ/ОБСЕ свое недоверие к независимости и беспристрастности избирательных и судебных органов.

Некоторые жалобы в связи с выборами подавались в органы прокуратуры на местах. Несмотря на полученные в Генеральной прокуратуре заверения в обратном, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не было предоставлено подробной информации обо всех таких жалобах и результатах их рассмотрения. В ряде случаев работавшие в регионах наблюдатели

⁴³ В частности в статье, озаглавленной «Отрабатывая политические решения ... или Нужны ли нам такие наблюдатели», опубликованной 22 марта в газете «Рэспубліка».

⁴⁴ Отказ в регистрации инициативной группы (статья 61); отказ в регистрации лицу, выдвинутому кандидатом в Президенты (статья 68); и признание выборов недействительными (статья 79). Суды также могут рассматривать жалобы на: неточностях в списке имеющих право голоса избирателей, допущенных комиссиями (статья 21); решения органа, назначающего состав комиссии, о прекращении полномочий члена избирательной комиссии (статья 36); решение избирательной комиссии о признании снятия кандидатом в Президенты своей кандидатуры без уважительных причин (статья 69).

МНВ испытывали трудности с получением информации относительно числа заявлений, поданных в местные органы прокуратуры⁴⁵.

ХIII. МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ВЫБОРАМИ

ЦИК сообщила, что в ТИК и УИК было зарегистрировано около 32000 местных наблюдателей. Большинство из них было выдвинуто от трудовых коллективов и других «общественных объединений», большинство которых симпатизирует власти действующего Президента. В ряде случаев в качестве местных наблюдателей выступали сотрудники исполнительных комитетов местных органов власти.

Деятельность местных независимых групп наблюдателей была значительно менее активной по сравнению с прошлыми выборами. На предыдущих выборах не прошедшая регистрацию гражданская инициатива «Партнерство» координировала в день выборов деятельность по наблюдению порядка 3000 наблюдателей. Однако 21 февраля правоохранительные органы провели обыск офисных помещений и квартир ряда гражданских активистов⁴⁶, в том числе членов «Партнерства», а четыре лидера были арестованы КГБ. Арест руководства воспрепятствовал организации аналогичного широкомасштабного наблюдения на президентских выборах 2006 года. 23 февраля КГБ выступил с заявлением о том, что арестованные лица обвиняются в «руководстве незарегистрированной организацией, деятельность которой сопряжена с посягательствами на права и законные интересы граждан» После их ареста, КГБ публично обвинил данную группу в подготовке силового захвата власти. На момент завершения настоящего отчета они все еще находились в следственном изоляторе КГБ.

Некоторые НПО, в том числе Белорусский Хельсинкский комитет, все же выставили своих наблюдателей в день выборов, хотя и значительно меньшей численностью, чем первоначально планировалось. Правозащитный центр «Вясна», в отношении которого в 2003 году было принято решение об отмене регистрации, в отличие от предыдущих выборов наблюдение за выборами не проводил, хотя некоторые из его бывших членов вели наблюдение как рядовые граждане при поддержке гражданских инициатив⁴⁷.

Сами кандидаты выставляли наблюдателей в основном через выдвижение от поддерживающих их политических партий и гражданских инициатив. Кампании Гайдукевича и Лукашенко сообщили о выставлении свыше 20000 наблюдателей от каждой. Двое других кандидатов сконцентрировали усилия на небольшом числе участков для голосования с явным намерением получить точные данные результатов.

⁴⁵ Например, в Слониме местный прокурор отрицал получение каких-либо заявлений, связанных с выборами. Истец ранее предоставил наблюдателям копии своих связанных с выборами жалоб. После предъявления копий заявлений прокурор изменил свой ответ.

⁴⁶ Обыски прошли в разных городах по всей Беларуси, в том числе в Минске, Витебске, Гомеле, Могилеве, Полоцке, Новополоцке и Быхове.

⁴⁷ Избиратели также могут обращаться с просьбой о регистрации в качестве наблюдателей при подаче десяти подписей избирателей из соответствующей избирательной территориальной структуры.

XIV. ГОЛОСОВАНИЕ И ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

A. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ, 14-18 МАРТА

Наблюдатели получали сообщения о том, что руководство некоторых компаний и директора учебных заведений отдали своим сотрудникам указание проголосовать досрочно⁴⁸. Из данных сообщений следовало, что в ряде случаев персоналу угрожали расторжением трудовых контрактов, а студентам – наказаниями. *Де-факто* такие действия посягнули на «равенство» избирательного права, предусмотренного параграфом 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ. Цифра явки по периоду досрочного голосования была зафиксирована на уровне 31 процента, что намного превысило аналогичный показатель на выборах 2004 года, составивший 17 процентов.

Долгосрочные наблюдатели вели мониторинг досрочного голосования с 14 по 18 марта, а краткосрочные – 18 марта. В общей сложности ими было отправлено 2022 отчета о наблюдении, в 11% из которых процедура досрочного голосования получила негативную оценку. Многие УИК не желали сообщать наблюдателям базовые цифры, к примеру, количество полученных бюллетеней⁴⁹, количество избирателей, внесенных в списки, и количество проголосовавших избирателей. Некоторые УИК ответили наблюдателям, что ТИК или же местные органы исполнительной власти дали им указание не предоставлять наблюдателям такой информации.

Наблюдатели отметили, что в целом досрочное голосование проходило в спокойной обстановке. Несмотря на то, что сама процедура проходила в установленном порядке, наблюдатели часто фиксировали потенциально серьезные отклонения, в том числе кажущиеся идентичными росписи в списках избирателей. Среди других недостатков отмечались следующие: низкое качество печатей на ящиках для голосования, запечатывание отверстий в урнах по окончании досрочного голосования 18 марта, что представляет собой нарушение закона⁵⁰, и присутствие неуполномоченных лиц на 5% посещенных избирательных участков, многие из которых давали указания по работе УИК. В ходе опроса 19 марта многие УИК владели информацией о процентной доле избирателей, проголосовавших досрочно, но показатель явки в числовом выражении не знали.

B. ДЕНЬ ВЫБОРОВ, 19 МАРТА

В целом голосование прошло в спокойной и мирной атмосфере и было хорошо организовано. В значительном большинстве случаев в составе УИК присутствовало требуемое по закону количество членов, и они располагали материалами по выборам в достаточном объеме. Наблюдатели сообщили, что за редким исключением УИК

⁴⁸ Например: в Борисове, Гродно, Слуцке, Солигорске. В Бресте призывы к избирателям проголосовать досрочно звучали в местных троллейбусах. Один из водителей сообщил, что если бы он не делал таких объявлений, ему бы понизили зарплату.

⁴⁹ В случаях, когда эти данные сообщались, ряд наблюдателей отметили непоследовательность при их распределении; некоторые участковые комиссии сообщали о выдаче им бюллетеней в количестве равном числу внесенных в списки избирателей, тогда как другие получали и дополнительных 10 процентов.

⁵⁰ Это было отмечено на 12 процентах избирательных участков, посещенных ко времени закрытия участков для голосования.

следовали правильным процедурам выдачи бюллетеней. Доступ избирателей к участкам для голосования был свободным, отказано в голосовании на избирательных участках было очень небольшому числу потенциальных избирателей. Чаще всего избиратели и УИК демонстрировали хорошее владение избирательными процедурами. В то же время наблюдатели отмечали плохое качество печатей и ненадлежащее опечатывание многих ящиков для голосования.

Вместе с тем наблюдатели отметили, что УИК часто отказывались сообщить базовую информацию по основным цифрам голосования⁵¹. Из 10% отчетов следовало, что наблюдатели сталкивались с препятствиями в осуществлении ими своей деятельности, а изредка некоторые из них подвергались запугиванию. Зачастую наблюдателям не разрешали ознакомиться со списками избирателей. Это означало, что многие из них не могли оценить явку, увидеть, сколько избирателей проголосовало досрочно и удостовериться в том, что наблюдатели расписывались в списке избирателей при получении бюллетеней. В отличие от выборов 2004 года большинству наблюдателей был предоставлен доступ в зоны, граничащие с соседними государствами⁵².

Местные наблюдатели присутствовали на 90% наблюдавшихся участков для голосования, однако многие из них практиковали пассивный подход к своей работе. При этом наблюдатели сообщили, что в Могилеве в ряде случаев местным наблюдателям было отказано в праве подать жалобу, а еще в одном случае наблюдатель был удален из помещения участка для голосования при попытке зафиксировать свою жалобу.

Неуполномоченные лица замечались на 8% посещенных избирательных участков и на 3% участков они давали УИК указания по ее работе. Зачастую эти люди являлись чиновниками местных исполнительных комитетов⁵³. Часто в помещениях избирательных участков отмечалось присутствие сотрудников милиции, МЧС и службы пожарной безопасности. Некоторые наблюдатели сообщили, что, по сложившемуся впечатлению, сотрудники милиции контролировали процесс голосования и часто отдавали УИК указания⁵⁴.

Хотя оценки проведения голосования в день выборов были в целом положительными в 90 процентах отчетов о наблюдении, в 10% отчетов данный процесс получил негативную оценку. Данный показатель варьировался от 7% по Минской области до 16% по Гомельской области. Притом, что серьезные нарушения фиксировались редко, значительные недостатки были следующими:

- При открытии избирательных участков «ящик для досрочного голосования» не находился в поле зрения, как это требуется по закону (36 процентов

⁵¹ Это отмечалось в 22 процентах отчетов, охватывавших наблюдение за этапом голосования.

⁵² Тем не менее, наблюдателям было отказано в доступе на избирательный участок, сформированный в воинской части (участок №29 в Оршанском районе), и еще один в госпитале КГБ (участок №32 в Первомайском районе).

⁵³ Например, на участке № 68 в Речицком районе, участке №3 в Могилевском районе, участке №10 в Кобринском районе, участке №63 в Пинском районе и участке №11 в Любанском районе. В ряде случаев лица, называвшие себя наблюдателями, руководили работой УИК, например, на участке № 39 в Гродненском районе.

⁵⁴ В Мозыре одна группа наблюдателей сообщила, что присутствовавшие на участке сотрудники милиции угрожали их местным ассистентам. В Глубоком сотрудники милиции препятствовали доступу наблюдателей на несколько избирательных участков.

наблюдений). В ряде случаев ящики не были закрыты надлежащим образом (7 процентов наблюдений);

- На некоторых участках для голосования отмечалось присутствие агитационных материалов или ведение агитационной деятельности, как правило, в поддержку А.Лукашенко или кампании «за Беларусь» (6% наблюдений);
- На некоторых из посещенных участков не была вывешена официальная плакаты с информацией о кандидатах (7% наблюдений);
- Несколько кажущихся идентичными росписей в списках избирателей (13% наблюдений)⁵⁵;
- Избиратели не всегда делали отметку в своем бюллетене тайно (8 процентов наблюдений);
- Наблюдатели отмечали, что отдельные лица показывали свой заполненный бюллетень до опускания его в урну другому лицу (5 процентов наблюдений);
- «Групповое голосование», когда в кабине для голосования одновременно находится более одного лица, было зафиксировано на 16 % участков для голосования. Чаще это фиксировалось в сельской местности (22 процента), чем в городах (10%);
- Ящики для голосования не были опечатаны надлежащим образом (7 процентов наблюдений);
- В ряде случаев избиратели получали и опускали в урну более одного бюллетеня⁵⁶, или же неоднократно возвращались, чтобы проголосовать снова⁵⁷;
- и
- В некоторых случаях на избирателей оказывалось давление с целью повлиять на их выбор⁵⁸.

Большое число избирателей проголосовало вне помещений избирательных участков, воспользовавшись переносными ящиками для голосования. По информации, предоставленной наблюдателям участковыми комиссиями, на 29 процентах избирательных участков с использованием переносных ящиков для голосования проголосовало свыше 10 процентов избирателей.

Начиная с 11:00 две аккредитованных государством службы на протяжении всего дня регулярно объявляли результаты двух опросов избирателей на выходе из избирательных участков (экзит-полов), что ранее не являлось обычной практикой. Опросы неизменно отдавали А.Лукашенко свыше 80 процентов голосов. По данным ЦИК к моменту завершения голосования проголосовало около 92,6 процентов граждан. Цифры явки варьировались от 85 процентов в городе Минске до свыше 95 процентов по трем из семи областей Беларуси.

С. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

Качество избирательного процесса ухудшилось при подсчете голосов, процедура которого, по наблюдениям, являлась чрезвычайно проблематичной. Многие

⁵⁵ В некоторых отчетах сообщалось о вплоть до 10 кажущихся идентичными росписей, проставленных на одной и той же странице, к примеру, на участке № 19 в городе Мозыре.

⁵⁶ Например, на участке №20 в городе Солигорске.

⁵⁷ Например, на участке №105 во Фрунзенском районе.

⁵⁸ Например, на участке №28 в Жлобинском районе сотрудник руководящего звена с местного завода стоял возле участка для голосования, проверяя, пришли ли проголосовать сотрудники.

участковые комиссии плохо организовали подсчет голосов, а жалобы надлежащим образом не рассматривали. Наблюдатели дали негативную оценку процессу подсчета голосов в 50 процентах своих отчетов, а половина групп наблюдателей сделали заключение, что прозрачность при подсчете голосов следует оценить как «плохую» или «очень плохую». В ходе подсчета большинство наблюдателей было лишено возможности стоять на достаточно близком расстоянии, чтобы удостовериться в прозрачном отпращивании процедур подсчета голосов. Около 5% наблюдателей сообщили, что при процедуре подсчета голосов не были обеспечены самые минимальные критерии достоверности, тогда как 47 процентов затруднились ответить на вопрос о подсчете, главным образом ввиду того, что наблюдать за данным процессом они просто не имели возможности.

Зачастую процедуры подсчета голосов не соблюдались, например, бюллетени из разных ящиков (для досрочного голосования, переносных и стационарных) не подсчитывались отдельно, как это требуется по законодательству. Во многих случаях подсчет проводился в полной тишине. В 70 процентах посещенных избирательных участков члены комиссий не объявляли количество голосов, поданных за каждого из кандидатов, до заполнения протоколов. Неуполномоченные лица присутствовали на 8% наблюдавшихся избирательных участков и изредка управляли работой участковых комиссий.

На 17% наблюдавшихся участков для голосования участковые комиссии испытывали трудности с составлением протоколов о результатах голосования, а на 8% участков относительно подсчета голосов в участковые комиссии была подана официальная жалоба. Наблюдатели сообщили о ряде случаев исправления результатов или их внесения карандашом⁵⁹. На избирательном участке №40 в Советском районе председатель УИК пригрозил членам УИК увольнением с постоянного места работы за отказ подписать ранее исправленный им протокол.

D. ОБРАБОТКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

Избирательным кодексом предусмотрено, что результаты голосования вывешиваются для всеобщего ознакомления в помещении избирательного участка. Тем не менее, само по себе данное положение не гарантирует необходимой степени прозрачности в ходе суммирования результатов и после его завершения. Не существует никаких положений законодательства, обеспечивающих участникам выборов возможность проследить за ходом обработки результатов от избирательных участков до центрального уровня, что еще более снижает степень прозрачности данного процесса. Законодательство не наделяет наблюдателей правом получить официальную копию протокола о результатах голосования. Кодексом не предусматривается обнародование суммированных данных по результатам голосования избирательными комиссиями на всех уровнях. Принципиально важно, что несмотря на право наблюдателей посещать заседания избирательных комиссий, присутствие наблюдателей в ТИК при подведении итогов не гарантируется, так как ЦИК исходит из того, что ТИК при получении

⁵⁹

К примеру, на избирательном участке №55 в Первомайском районе и участке №64 в Пинском районе наблюдатели отметили, что УИК вносили изменения в протокол. На участке №26 в Витебском районе члены УИК подписали протокол до подсчета голосов.

материалов по выборам и протоколов о результатах голосования из УИК не находятся на заседании.⁶⁰

Несмотря на заверения многих ТИК накануне выборов о том, что наблюдатели смогут следить за проводимым ими суммированием результатов по избирательным участкам, 39 процентов наблюдателей столкнулись с ограничениями или даже препятствиями при попытке собрать информацию о данном этапе процесса, в том числе получив отказ в разрешении войти в помещения ТИК. Это ограничило возможность наблюдателей дать оценку тому, были ли результаты подсчитаны и сообщены территориальными комиссиями честно. Эти и другие недостатки Избирательного кодекса серьезным образом подрывают прозрачность данного процесса. Следившие за данной стадией избирательного процесса наблюдатели оценили прозрачность при обработке результатов как «плохую» или же «очень плохую» (43 процента).

XV. ЗАЯВЛЕНИЯ И ЖАЛОБЫ, СДЕЛАННЫЕ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

Правовой базой для проведения президентских выборов в Республике Беларусь не обеспечивается эффективного механизма правовой защиты от электоральных злоупотреблений. В соответствии с Избирательным кодексом (статья 79) требования о признании результатов выборов недействительными должны быть поданы в Центризбирком «не позднее чем на следующий день после выборов»⁶¹. Рассмотрение требования о признании результатов президентских выборов недействительными находится в исключительной компетенции Центризбиркома. Срок подачи в ЦИК требования о признании результатов выборов недействительными является неоправданно коротким, вследствие чего данное право на обжалование становится недействительным⁶².

Обжалование решения ЦИК о признании выборов «действительными» в Верховном суде не допускается. Отсутствие положения, позволяющего провести юридический пересмотр решения ЦИК относительно результатов выборов является значительным недостатком в избирательном процессе, так как это означает отсутствие механизма юридического оспаривания действительности результатов выборов.

⁶⁰ Центризбирком сообщил, что решение о том, разрешать ли наблюдателям следить за процессом обработки результатов в ТИК, принимается по усмотрению председателя данной ТИК.

⁶¹ Статьей 79 предусмотрено, что «Выборы Президента Республики Беларусь в целом по республике или по отдельным участкам для голосования, районам, городам, районам в городах, областям, городу Минску могут быть признаны недействительными из-за допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов нарушений требований настоящего Кодекса, если они повлияли на итоги выборов в целом по республике. Решение о признании выборов недействительными принимается Центральной комиссией. Жалоба о таком нарушении подается в Центральную комиссию не позднее чем на следующий день после выборов. Решение Центральной комиссии может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Беларусь в течение 10 дней. Право обжалования решения о признании выборов недействительными принадлежит кандидатам в Президенты Республики Беларусь».

⁶² В течение одного дня практически невозможно собрать достаточных доказательств в подтверждение того, что были допущены нарушения, «повлиявшие на итоги выборов в целом по республике». Для сравнения, на утверждение протоколов об итогах голосования ТИК отводится 3 дня, а областные ТИК должны направить их в ЦИК не позднее, чем через четыре дня после выборов. ЦИК должна составить свой протокол об итогах выборов не позднее, чем через десять дней после выборов и располагает еще тремя днями для их публикации.

23 марта ЦИК провела заседание для рассмотрения заявлений и жалоб. На данном заседании ЦИК рассмотрела жалобы А.Козулина и А.Милинкевича с требованием признать выборы недействительными⁶³. Оба заявления были отклонены. ЦИК отказала наблюдателям МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в праве присутствовать на данном заседании.

А.Милинкевич и А.Козулин пытались оспорить результаты выборов в Верховном суде. 5 апреля суд отклонил данные заявления.

XVI. СОБЫТИЯ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

Вечером дня выборов в центре Минска на Октябрьской площади собралось около 10000 человек. А.Козулин и А.Милинкевич, обратившиеся к пришедшим, заявили, что выборы были сфальсифицированы и не отражают волеизъявления народа. Они потребовали проведения демократических выборов 16 июля 2006 года. Несмотря на то, что первые пять дней власти разрешали продолжать данную акцию, сотрудники милиции систематически задерживали протестующих при уходе с места проведения митинга и возвращении на него и, по сообщениям, препятствовали людям приносить протестующим продукты, теплую одежду и одеяла. Невзирая ни на что, многие участники акции продолжали протестовать до тех пор, пока ранним утром 24 марта сотрудники милиции не разогнали демонстрацию и не арестовали оставшихся ее участников.

В ответ на акции протеста и призыв оппозиции к проведению новых выборов злоупотребления государственной властью ужесточились, а основные свободы и гражданские и политические права нарушались уже систематически. В связи с массовыми протестами было задержано от 500 до 1000 человек, в том числе А.Козулин и близкий член семьи А.Милинкевича. 30 марта А.Козулина предъявили обвинения по двум статьям Уголовного кодекса, предусматривающим наказания вплоть до шести лет лишения свободы. Как сообщил его адвокат, Козулин находился в плохом состоянии здоровья по причине избиений сотрудниками милиции. На момент завершения данного отчета А.Козулин все еще находился под стражей.

Только за один день 27 марта суды Минска вынесли обвинительные заключения в отношении свыше 200 человек. Во многих случаях ответчикам было отказано в праве на представителя их интересов в суде, а решения судов главным образом основывались на показаниях производивших арест милиционеров, выступивших в качестве свидетелей. В органах прокуратуры подтвердили, что было арестовано и задержано свыше 500 человек, в том числе 21 иностранный гражданин, из которых в отношении 392 были вынесены обвинительные заключения.

Органы милиции, суды и больницы упорно отказывались сообщить имена задержанных, ответчиков и жертв насилия. Это привело родственников исчезнувших в состоянии близкое к панике, когда они бегали от одного отделения милиции к другому, а позже, когда приемники-распределители в Минске заполнились до отказа, ездили из города в город в поиске информации. Ведущий активист одного из НПО по освобождению из тюрьмы заявил, что во время заключения подвергался жестоким избиениям и другим формам жестокого обращения.

⁶³

Была отклонена и аналогичная жалоба, поданная Белорусским Хельсинским комитетом.

Создалось впечатление, что власти целенаправленно арестовывали журналистов. 30 марта Белорусская ассоциация журналистов сообщила, что во время разгона акций протеста было задержано, арестовано или понесло наказания 44 журналиста, включая 13 иностранных граждан.

XVII. ИТОГИ ВЫБОРОВ

Согласно официально объявленным ЦИК окончательным итогам в выборах приняло участие в общей сложности 6 630 653 человека из 7 153 978 имеющих право голоса.

Итоги выборов по областям (данные с веб-сайта Центризбиркома)⁶⁴:

	Брест- ская	Витеб- ская	Гомель- ская	Гроднен- ская	Минская область	Могилев- ская	город Минск	Итого:
Гайдукевич	1,9	5,3	3,2	2,1	2,0	4,9	5,1	3,5
Козулин	2,1	2,2	1,9	1,9	2,5	1,6	3,9	2,3
Лукашенко	82,6	82,9	90,3	83,8	81,0	88,5	70,7	82,6
Милинкевич	5,8	4,5	3,1	6,3	7,3	4,0	10,1	6,0

XVIII. РЕКОМЕНДАЦИИ

Нижеследующие рекомендации предлагаются властям Беларуси с целью оказания содействия в улучшении избирательного процесса и выполнении связанных с выборами обязательств в рамках ОБСЕ. Вместе с тем, для того, чтобы данные рекомендации сколь-нибудь существенным образом повлияли на приведение выборов в Республике Беларусь в соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ, потребуется продемонстрировать соответствующую степень политической воли.

В особенности для этого потребуется безоговорочная приверженность политическому плюрализму, в том числе уважению основных гражданских и политических прав человека, таких как свобода слова, объединений и собраний, чтобы в полной мере был соблюден параграф 6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

A. ПРАВОВАЯ БАЗА

- Следует провести всестороннюю ревизию Избирательного кодекса на предмет придания процедурным правилам большей ясности, прозрачности и единообразия.
- Следует внести изменения во все акты законодательства, имеющие отношение к выборам, включая Избирательный кодекс и все соответствующие нормативно-

⁶⁴

По состоянию на 6 июня 2006 года на веб-сайте Центризбиркома была размещена только предварительная информация о результатах голосования без указания числа недействительных бюллетеней и количества проголосовавших «против всех».

правовые акты по обеспечению общественного правопорядка для их унификации с обязательствами в рамках ОБСЕ и гармонизации между собой.

- Следует отказаться от применения действующего законодательства политически избирательным или же произвольным способом. Им должна запрещаться дискриминация против политической оппозиции со стороны государственных органов и должны гарантироваться действенные средства защиты от дискриминации всем лицам.
- Следует внести поправки в действующее законодательство, с тем, чтобы участники выборов, в частности кандидаты и избиратели, располагали действенными средствами судебного оспаривания всех связанных с выборами решений административного характера, принимаемых ЦИК, ТИК, УИК и другими государственными и местными органами.
- Следует упразднить уголовную ответственность по обвинению в клевете и оскорблении чести и достоинства, или же, по крайней мере, не злоупотреблять ее вменением для устрашения избирателей и кандидатов.

В. ПРИНЦИПЫ ГОЛОСОВАНИЯ

- Следует рассмотреть возможность упразднения требования 50-процентной явки, в особенности применительно ко второму туру выборов (Избирательный кодекс, статья 80) ввиду того, что это может вылиться в цикл несостоявшихся выборов, и может провоцировать электоральные злоупотребления.
- Следует рассмотреть возможность упразднения положений, допускающих голосование «против всех», ввиду того, что суть выборов заключается в представительстве, и, следовательно, возможность проголосовать «против всех» сложно соотнести со стандартным определением представительной демократии.

С. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

- Следует внести поправки в Избирательный кодекс для обеспечения доверия к организации и проведения выборов в целом, в частности посредством всеобъемлющего плюралистического представительства в составе избирательных комиссий на всех уровнях. Данный принцип не должен ограничиваться лишь правом на выдвижение в состав комиссий, а гарантировать реальное представительство, когда приоритет отдается представителям партий и кандидатов. Финансируемые за счет госбюджета трудовые коллективы не должны иметь никакого отношения к организации и проведению выборов.
- В результате пересмотра избирательного законодательства следует обеспечить независимость системы избирательных комиссий от органов исполнительной власти, в том числе лишить органы государственной администрации исключительного права назначать состав избирательных комиссий на соответствующих уровнях.
- Все решения избирательных комиссий следует принимать на официальных заседаниях и незамедлительно опубликовывать. Принятие решений на неофициальных встречах не отвечает принципу прозрачности и подотчетности работы избирательных органов и должно стать недопустимым.
- Следует заранее объявлять обо всех заседаниях избирательных комиссий, чтобы члены комиссий располагали полной информацией о вопросах, стоящих на

повестке дня, а уполномоченные наблюдатели были уведомлены о их проведении и могли их посетить.

- Избирательным кодексом должно быть прямо оговорено, что все документы по выборам, включая решения комиссий, должны незамедлительно предоставляться для всеобщего ознакомления, в особенности представителям кандидатов и партий и наблюдателям за выборами.
- Избирательным кодексом должно четко определяться количество бюллетеней, печатаемых на каждые выборы. Представители кандидатов и все аккредитованные наблюдатели должны иметь право наблюдать и получать информацию об изготовлении бюллетеней.
- Следует изменить дизайн печатей УИК, чтобы они были индивидуальными.
- Следует серьезнейшим образом разбирать жалобы о намеренных нарушениях Избирательного кодекса членами избирательных комиссий и применять меры уголовной ответственности.

D. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

- Потенциальных кандидатов в Президенты следует наделить правом назначать своих представителей для наблюдения за проводимой территориальными комиссиями процедурой проверки подписей за выдвижение, поданных инициативными группами всех потенциальных кандидатов.
- Требование о подаче декларации о доходах и имуществе должно прежде всего предъявляться к самому кандидату, не распространяясь на иных лиц кроме кандидата, когда оно уже становится чрезмерным. Следует предусмотреть положение о допустимости исправления ошибок в таких документах.
- После регистрации кандидаты вправе ожидать осуществления своей деятельности в предсказуемой обстановке, неподвластной допускаящим неоднозначное толкование правилам и возможным несоразмерным санкциям.
- Следует уменьшить количество подписей за выдвижение, необходимое для регистрации кандидатов в Президенты. В соответствии со сложившейся передовой практикой⁶⁵, число таких подписей не должно превышать одного процента от числа зарегистрированных избирателей.

E. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

- Следует создать общенациональный централизованный реестр избирателей с критериями, достаточными для личной идентификации каждого избирателя. Реестр должен вестись и обновляться на постоянной основе, нежели лишь уточняться перед очередными выборами.
- Следует в законодательном порядке разъяснить обязанности всех органов, сообщающих данные для внесения в реестр избирателей, и обеспечить гарантии сбора и хранения данных о постоянном месте жительства граждан.
- После составления реестр избирателей должен поддерживать перекрестные ссылки данных, что ограничит возможность многократных записей. Рекомендуются, чтобы в протокол УИК вносилось число граждан, регистрирующихся для голосования в день или дни выборов.

⁶⁵

См. «Кодекс сложившейся практики в вопросах выборов» Венецианской комиссии Совета Европы.

- Уполномоченные представители кандидатов должны иметь право знакомиться с реестром избирателей, запрашивать и получать информацию, соблюдая при этом конфиденциальность данных.
- Списки избирателей должны быть открыты для полного всеобщего ознакомления в УИК, что является не только способом проверки их точности, но и мерой по укреплению доверия.
- Количество избирателей в предварительных списках следует обнародовать как минимум в качестве суммарных цифр по каждой из ТИК. В законодательном порядке следует установить срок завершения уточнения списков избирателей накануне дня выборов, а также обнародовать уточненные данные по количеству избирателей, внесенных в списки.

Ф. АГИТАЦИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ

- Следует пересмотреть положения о порядке ведения агитации, чтобы гарантировать доступ кандидатов к избирателям. Агитационные митинги не должны подпадать под ограничения Закона «О массовых мероприятиях», а порядок их проведения должен регламентироваться исключительно Избирательным кодексом.
- Гражданам должно быть разрешено проводить встречи для обсуждения политических вопросов в жилых помещениях безо всяких препятствий со стороны государственных органов.
- Следует упразднить положения законодательства, устанавливающие ответственность кандидатов за нарушения, допущенные их сторонниками.
- Следует пересмотреть положения о порядке финансирования предвыборной кампании. Кандидаты должны иметь право расходовать на свою кампанию гораздо более подобающую сумму. Следует внести поправки в статью 48 Кодекса, разрешив частным лицам, в том числе и самим кандидатам, оказывать материальную помощь одной или нескольким предвыборным кампаниям отдельных кандидатов. При этом следует обеспечить полную прозрачность получения и расходования средств на протяжении всего периода выборов.
- Кандидаты должны иметь возможность свободно заниматься различными формами агитации, например, размещать в СМИ платные рекламные материалы и пользоваться площадью на рекламных щитах, предоставляемой всем кандидатам/партиям на равной основе.
- Содержание агитационных материалов не должно подвергаться цензуре. Кроме того, органы милиции не должны изымать материалы, которые по их подозрениям не соответствуют требованиям законодательства о выборах кроме как во исполнение решения суда.
- Политическая агитация не должна избирательно ограничиваться официальным периодом предвыборной агитации, так как это неоправданно ограничивает права граждан на свободу слова, объединений и мирных собраний.
- Проведение агитационных мероприятий на государственных предприятиях, в госучреждениях и ВУЗах не должно санкционироваться выборочно.

Г. СМИ

- Содержание программных материалов кандидатов в государственных СМИ не должно подвергаться цензуре. Кандидатам, в рамках действующего

законодательства, должна быть предоставлена возможность выбора модальности бесплатного эфирного времени и печатной площади.

- В Избирательный кодекс следует включить положения об обеспечении равного доступа кандидатов и политических партий ко всем связанным с избирательной тематикой передачам, включая новостные и другие информационные программы.
- 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 структурам и деятелям, принимающим участие в избирательном процессе.
- Следует уважать право всех СМИ освещать связанные с выборами события, в том числе агитационные мероприятия, брать интервью у кандидатов и политиков, организовывать политические дебаты, транслировать программы политического содержания, и т.д.
- СМИ следует проявлять последовательность, проводя разграничение между деятельностью Президента и его же деятельностью в качестве кандидата. Любой дополнительный объем освещения действующего Президента, занимающего свой пост в период избирательной кампании, не должен приводить к недопустимому неравенству соперников на выборах.
- СМИ должны способствовать проведению теледебатов между кандидатами, или же, если они не хотят участвовать сами, между их представителями или сторонниками.

Н. Заявления и жалобы

- Следует внести поправки в Избирательный кодекс, чтобы (1) изложить четкую, понятную, *единственную по своему предназначению* процедуру обжалования с иерархической структурой, определяющую роли избирательных комиссий всех уровней при разрешении споров, связанных с выборами, (2) все жалобы и заявления, поданные в избирательные комиссии на всех уровнях, в обязательном порядке рассматривались в ходе открытых публичных слушаний, а решения по ним выносились комиссиями коллегиально, и (3) утвердить единую процедуру обжалования применительно ко всем решениям, действиям, а также бездействию ЦИК, которые можно оспорить в Верховном суде.⁶⁶
- Следует внести поправки в статью 79, предоставив кандидатам право оспаривать все решения ЦИК относительно итогов выборов в Верховном суде. Кроме того, данной статьей должны устанавливаться более реалистичные сроки подачи заявлений в ЦИК с требованием о признании результатов выборов недействительными.

I. ГОЛОСОВАНИЕ

- Следует внести поправки в статью 53 Избирательного кодекса, чтобы ограничить возможность досрочного голосования требованием о направлении

⁶⁶ Для выполнения данной рекомендации может потребоваться внесение поправок и в соответствующие статьи Конституции, а также других законодательных актов, регламентирующие полномочия Верховного суда.

предварительной просьбы, обоснованной уважительными причинами, и полностью обеспечить надежность, прозрачность и подотчетность процедуры досрочного голосования.

- Ящики для голосования, а также печати на ящиках должны отвечать минимальным критериям качества, гарантирующим невозможность манипуляций с их содержимым на любой из стадий избирательного процесса.
- Цифры явки по досрочному голосованию (в том числе количество проголосовавших в каждый из его дней), 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 в ходе подсчета голосов на избирательном участке, бюллетени из всех трех ящиков следует смешать и затем произвести подсчет.
- Центризбирком следует усилить меры по обеспечению тайны голосования и предотвращению обманных действий при голосовании по месту нахождения избирателей. Переносные ящики для голосования должны приноситься лишь тем избирателям, которые высказали просьбу об оказании данной услуги, а число выдаваемых для этих целей бюллетеней соответствовать количеству таких избирателей.
- ЦИК следует предпринять необходимые меры по предотвращению открытого голосования и группового голосования. Центризбирком также следует проводить образовательную работу с избирателями по вопросу обязанности голосовать тайно.
- Посредством подробных положений Избирательного кодекса следует прямо ограничить доступ к УИК и комиссиям более высоких уровней неуполномоченных лиц, особенно представителей государственной администрации на протяжении голосования и подсчета голосов. Избирательным кодексом должен определяться исчерпывающий перечень лиц, уполномоченных присутствовать в ходе данных процедур.
- Следует внести изменения в соответствующее законодательство, с тем, чтобы сотрудники милиции присутствовали на избирательном участке только при нарушениях общественного порядка по соответствующей просьбе УИК.
- Объявление результатов опросов на выходе из избирательного участка (экзит-полов) следует запретить до завершения голосования.

Ж. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ И ОБРАБОТКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

- Количество полученных каждой УИК бюллетеней и число проголосовавших избирателей (соответствующее числу росписей в списке избирателей) следует вносить в итоговый протокол до вскрытия ящиков для голосования.
- 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 так, чтобы наблюдатели видели сделанную избирателем отметку, являются минимальными из возможных мер.
- К суммарным результатам голосования по областям и в целом по стране должны прилагаться рабочие протоколы с детализацией результатов на уровне избирательных участков, что позволит любому гражданину или наблюдателю

проследить результаты выборов от избирательных участков до более высоких уровней.

- Подробные данные о результатах голосования по избирательным участкам следует размещать на веб-сайте Центризбиркома сразу после их утверждения на уровне территориальных комиссий.

К. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

- Следует внести поправки в Избирательный кодекс или принять отдельные постановления в части: (1) средств защиты, которыми располагают местные наблюдатели в случае отказа им в их правах в процессе наблюдения; (2) разрешения международным и местным наблюдателям вести мониторинг процессов голосования, подсчета голосов и обработки результатов таким образом, который позволяет наблюдателям в полной мере оценить правильность их проведения; (3) обязательного удовлетворения просьб всех наблюдателей о предоставлении заверенных копий официальных протоколов о результатах голосования на всех уровнях;
- Наблюдателей следует наделить законным правом следить за суммированием результатов по избирательным участкам территориальными комиссиями, а также запрашивать и получать информацию о результатах выборов на уровне участков сразу после их поступления в ТИК.
- Группы независимых местных наблюдателей должны иметь возможность проходить регистрацию и осуществлять свою деятельность в условиях, отвечающих международным стандартам свободы объединений. Аккредитация групп независимых местных наблюдателей при Центризбиркоме, проводимая на недискриминационной основе, должна обеспечивать полный доступ 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 основных 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 и гендерное равенство. Ежегодно БДИПЧ реализовывает ряд целевых программ по содействию государствам-участникам в выполнении большего объема обязательств в рамках ОБСЕ и развитию демократических структур.

БДИПЧ следит за соблюдением государствами-участниками обязательств в рамках 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 по ОБСЕ в области человеческого измерения.

В рамках борьбы за **терпимость и против дискриминации** БДИПЧ оказывает государствам-участникам поддержку в исполнении их обязательств по ОБСЕ и активизации их борьбы с преступлениями на почве ненависти, вспышками расизма, ксенофобии, антисемитизма и другими формами нетерпимости. Деятельность БДИПЧ по обеспечению терпимости и недискриминационного отношения сконцентрирована в следующих областях: законодательство, обучение по приведению законов в исполнение, проведение мониторинга, подготовка отчетов и отслеживание ответной реакции на преступления и инциденты на почве насилия, а также образовательные мероприятия по поощрению терпимости, уважения и взаимопонимания.

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).