



**ПРАВОЗАЩИТНИКИ
ЗА СВОБОДНЫЕ
ВЫБОРЫ**

ОБЩЕСТВЕННАЯ КАМПАНИЯ «ПРАВОЗАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ»

Обоснование приоритетных рекомендаций о внесении изменений в избирательное законодательство Республики Беларусь

Обоснование проблемы

Республика Беларусь как государство-участник ОБСЕ в Копенгагенском документе 1992 г. торжественно заявила, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся, в том числе, свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей. В Копенгагенском документе государства-участники ОБСЕ заявили, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники, соответственно, уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса.

Одним из условий соответствия избирательных кампаний стандартам свободных и демократических выборов и повышения доверия к ним со стороны общественных институтов и граждан является наличие качественного избирательного законодательства, которое должно быть направлено на обеспечение демократичности и прозрачности всех избирательных процедур.

Следует отметить, что Республика Беларусь присоединилась к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, нормы которой, в случае имплементации в Избирательный кодекс, значительно приблизили бы избирательный процесс в стране к демократическим стандартам.

С 1995 г. выборы в Республике Беларусь не признаются международными и национальными наблюдателями как свободные и демократические, а также подвергаются справедливой критике со стороны БДИПЧ ОБСЕ, государств Европейского Союза и США. Национальные организации, которые проводят независимое наблюдение, также с указанного периода не признают выборы соответствующими международным стандартам и национальному законодательству. Итоги выборов не признаются и всеми оппозиционными участниками выборов.

Важно отметить, что в истории взаимоотношений Беларуси с ЕС и США именно несоответствие выборов международным стандартам приводило к введению персональных санкций в отношении организаторов выборов. В 2004 г. председателю и секретарю Центральной комиссии Республики Беларусь был запрещен въезд в страны ЕС, а после выборов президента Республики Беларусь в 2010 г. все члены Центральной комиссии, а также председатели областных и Минской городской комиссий были внесены в список лиц, которым запрещен въезд в страны ЕС. На данный момент все указанные лица исключены из этого списка, однако требование изменить избирательное законодательство и провести свободные и демократические выборы остается в повестке дня разных диалоговых площадок между Республикой Беларусь и ЕС и США.

В Избирательный кодекс вносились изменения и дополнения, декларируемые как выполнение рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, которые данная организация давала по итогам своего международного наблюдения за выборами в Беларуси. В 2009 г. был внесен ряд изменений, которые упрощали процедуру сбора подписей за выдвижение кандидатов, а также проведение агитации во время избирательных кампаний. Однако основные проблемы в избирательных процедурах сохранялись, что подтверждается последним докладом миссии БДИПЧ ОБСЕ по итогам наблюдения за парламентскими выборами 2016 г.

В связи с допускающимися при проведении выборов в Беларуси серьезными нарушениями избирательных прав и свобод участников избирательных кампаний, а также из-за непрозрачной процедуры подсчета голосов значительная часть общества не доверяет результатам выборов.

Органы власти, сформированные в ходе выборов, не всеми признаются как демократически избранные, что влияет на их внутреннюю и внешнюю легитимность. Сложившаяся ситуация оставляет Беларусь вне ряда международных демократических процессов: белорусский парламент не представлен в ПАСЕ и Евронесте.

Отсутствие демократически избранных органов власти влияет в целом на международный имидж Республики Беларусь и ее инвестиционную привлекательность.

Основные проблемы избирательного законодательства Республики Беларусь

Закрытость избирательных комиссий

Сохраняется возможность исполнительной власти влиять на ход и результаты избирательных процедур. Избирательные комиссии всех уровней фактически закрыты для представителей демократической оппозиции, а сама работа комиссий остается во многом закрытой для наблюдателей.

Досрочное голосование

Непрозрачность проведения досрочного голосования является одним из основных объектов критики со стороны международных, национальных наблюдателей, самих участников избирательного процесса. Досрочное голосование сопряжено с многочисленными фактами использования административного ресурса с целью принуждения избирателей принять участие именно в таком голосовании. Такое давление оказывается со стороны администраций по месту работы и учебы избирателей. На прошедших 11 сентября 2016 г. выборах депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы» фиксировали многочисленные факты завышения явки избирателей на участках, где велось независимое наблюдение.

Во время наблюдения за досрочным голосованием зафиксированы многочисленные факты принуждения граждан к участию в нем со стороны администрации предприятий и вузов (до 18% избирательных участков из тех, где велось наблюдение).

Данные избирательных комиссий и данные наблюдателей по голосованию избирателей существенно отличались в сторону завышения избирательными комиссиями количества проголосовавших. В тех УИК, где

велось наблюдение, разница между данными по количеству избирателей, принявших участие в досрочном голосовании, составила 14% (на парламентских выборах 2012 г. такая разница составляла 10,4%).

В досрочном голосовании на прошедших парламентских выборах приняли участие около 31% избирателей - это больше, чем во время предыдущих парламентских выборов в 2012 г. (26%). Досрочное голосование фактически превратилось в норму, которая не соответствует требованиям Избирательного кодекса, в котором предусмотрено, что участие в досрочном голосовании является исключительной формой в случае отсутствия избирателя по месту проживания в основной день голосования.

Можно констатировать, что практика проведения досрочного голосования остается одной из системных проблем избирательного процесса и создает широкие возможности для использования административного ресурса и других манипуляций. В связи с этим рекомендации БДИПЧ ОБСЕ в части изменений процедур досрочного голосования остаются актуальными.

Подсчет голосов

В Избирательном кодексе отсутствует описание процедуры подсчета избирательных бюллетеней. Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и предложения кампании «Правозащитники за свободные выборы» о детальном урегулировании этой процедуры посредством постановления ЦИК при подготовке выборов учтены не были.

На практике члены участковых избирательных комиссий осуществляют совместный и одновременный подсчет бюллетеней, не оглашая и не демонстрируя всем присутствующим каждый избирательный бюллетень. Такая процедура подсчета бюллетеней не является прозрачной и не позволяет соотнести результаты наблюдения за подсчетом голосов с данными, отраженными в протоколе об итогах голосования. Около 95% наблюдателей кампании «Правозащитники за свободные выборы» отметили, что процедура подсчета голосов носила непрозрачный характер (во время наблюдения за парламентскими выборами 2012 г. эта цифра составила 92,3%).

Во время наблюдения за процедурой подсчета голосов наблюдатели фиксировали и другие нарушения процедур подсчета: в 32% наблюдаемых УИК не оглашались результаты отдельного подсчета голосов; в 42% наблюдаемых УИК подсчет бюллетеней не производился отдельно за каждого кандидата; в 61% УИК наблюдатели находились в месте, неудобном для наблюдения за подсчетом голосов.

Важно отметить, что в целом порочная практика подсчета голосов в Беларуси не соответствует процедурам, которые приняты в большинстве государств-участников СНГ.

Именно грубейшие нарушения в ходе подсчета голосов оказали решающее влияние на принятие решения о непризнании парламентских выборов в 2016г. со стороны международных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ.

Избирательные споры

Следует отметить, что Избирательный кодекс Республики Беларусь содержит ограниченный перечень случаев судебного обжалования решений избирательных комиссий в ходе избирательной кампании. Это приводит к тому, что суды отказывают в возбуждении дел по жалобам, право на подачу которых прямо не предусмотрено в Избирательном кодексе. Фактически суд не является площадкой для разрешения избирательных споров.

Анализ практики судебного обжалования решений местных органов власти об образовании избирательных комиссий показывает, что при отсутствии объективных критериев, по которым оценивается лицо, которое делегируется в состав избирательных комиссий, суды, не имея возможности выйти за нормы избирательного законодательства, не имеют объективной возможности принять решение в пользу заявителя. Таким образом, нет ни одного судебного постановления, которое было бы принято в пользу невключенного в состав избирательных комиссий лица.

Нелогичным является положение части 2 статьи 84 Избирательного кодекса, согласно которому может быть обжаловано только решение Центральной комиссии о признании выборов депутатов Палаты представителей недействительными. С учетом того, что на практике суды рассматривают только жалобы, подача которых прямо предусмотрена в Избирательном кодексе, кандидаты в депутаты лишены права обжаловать в судебном порядке итоги выборов депутатов Палаты представителей.

Стоит отметить, что органы прокуратуры также устранились от осуществления надзора за исполнением избирательного законодательства. Практически все жалобы и заявления, которые поступали в органы прокуратуры в ходе последних избирательных кампаний, пересылались для рассмотрения в избирательные комиссии, даже если обжаловались действия или решения самих избирательных комиссий.

Основные рекомендации кампании «Правозащитники за свободные выборы»

Формирование избирательных комиссий

Рекомендуем законодательно закрепить право каждой политической партии после объявления о начале избирательной кампании делегировать одного своего представителя с правом решающего голоса в состав избирательных комиссий любого уровня (кроме Центральной комиссии Республики Беларусь). Следует законодательно закрепить преимущественное право политических партий направлять своих представителей в составы избирательных комиссий, предусмотрев при этом положение, что в случае, если политическая партия не воспользовалась своим правом направить представителей в составы избирательных комиссий, вакантные места в составе комиссий заполняются из числа представителей, выдвинутых гражданами, общественными объединениями и трудовыми коллективами. Такой порядок образования избирательных комиссий позволит увеличить роль политических партий как основных участников избирательного процесса, создаст более высокий уровень доверия к избирательным комиссиям, а также сделает работу таких комиссий прозрачной для всего белорусского общества. Кроме того, данная норма создаст доверие к утвержденным таким составом комиссий итогам голосования.

Закрепление за гражданами, общественными объединениями и трудовыми коллективами права выдвигать своих представителей в состав комиссий в случае, если партии не смогли выдвинуть достаточное количество своих представителей в составы избирательных комиссий, обеспечит необходимое комплектование избирательных комиссий.

Досрочное голосование

Следует законодательно закрепить, что граждане, которые в день голосования не могут присутствовать на избирательном участке, могут проголосовать досрочно при предъявлении документов, которые подтверждают факт невозможности проголосовать в основной день голосования. Такими документами могут быть командировочные листы, проездные билеты на транспорт междугородного (международного) сообщения, медицинское направление на прохождение лечения либо реабилитации вне населённого пункта, иные документы, предусмотренные законом либо постановлениями Центральной комиссии Республики Беларусь. Такие документы представляются в участковую избирательную комиссию.

Также следует установить, что досрочное голосование проводится на не более чем 10% избирательных участках в округе либо районе. Такие участки являются специальными для проведения досрочного голосования.

Подобная законодательная норма вернет подлинный смысл досрочного голосования как исключительной формы голосования, а также приведет к доверию к итогам такого голосования, так как количество принявших участие в досрочном голосовании существенно сократится.

Подсчет голосов

Предлагаем законодательно закрепить следующую рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ: «Подсчет голосов должен производиться прозрачно, в условиях, когда все члены УИК, наблюдатели и доверенные лица кандидатов смогли бы подтвердить результат этого процесса. С целью повышения общественного доверия стоит рассмотреть возможность объявления и демонстрации выбора на каждом бюллетене всем присутствующим, а также объявление всех цифр, которые вводятся в протокол УИК».

Введение подлинного прозрачного подсчета голосов позволит вернуть доверие к результатам выборов, а также, наряду с реализацией иных рекомендаций, создать условия для признания итогов выборов как международным сообществом, так и значительной частью общества в стране. Это вернет доверие к представительным органам власти Беларуси.

В целях укрепления доверия к результатам выборов предлагаем ввести в избирательное законодательство норму, обязывающую местные исполнительные органы власти размещать на своих сайтах (в специальных разделах) и в печатных изданиях, учредителями которых они являются, информацию о результатах голосования на соответствующей административно-территориальной единице (избирательном округе, районе, районе в городе, области) с разбивкой на участки для голосования. Информация о результатах голосования с разбивкой по участкам для голосования по всей стране также должна размещаться на сайте Центральной комиссии Республики Беларусь.

Судебные споры

Следует законодательно закрепить право судебного обжалования любых решений избирательных комиссий всех уровней, которые затрагивают права участника избирательной кампании.

Введение данной нормы создаст цивилизованную систему рассмотрения избирательных споров, повысит доверие к конечным судебным решениям, укрепит общее уважение к правовым институтам государства. В целях

дальнейшего укрепления принципа гласности избирательного процесса предлагаем продолжить практику размещения на сайтах (в специальных разделах) исполнительных органов власти и судов копий принятых судами решений по поступившим жалобам.

Возможности наблюдения

Опыт наблюдения кампании «Правозащитники за свободные выборы» свидетельствует о том, что избирательные комиссии ограничительно трактуют положения статьи 13 Избирательного кодекса (наблюдатель имеет право на то, что прямо предусмотрено в части 5 статьи 13 Избирательного кодекса). На практике это приводит к сужению возможностей наблюдения. Например, наблюдателей не допускают к процедуре проверки подписей избирателей, поданных в поддержку выдвижения кандидата в депутаты (в президенты). Для обеспечения реальной прозрачности и открытости выборов необходимо внести дополнения в часть 5 статьи 13 Избирательного кодекса и предусмотреть, что наблюдатель имеет «иные права».

Заключительные положения

Приоритетные направления, изложенные в данном документе, не являются исчерпывающими рекомендациями кампании «Правозащитники за свободные выборы», однако их имплементация в избирательное законодательство является критически важной для проведения в Республике Беларусь свободных, справедливых и демократических выборов.

Документ разработан экспертами общественной кампании «Правозащитники за свободные выборы».