



ПРАВозащитники ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

ОБЩЕСТВЕННАЯ КОМПАНИЯ «ПРАВозащитники ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ» ВЫБОРЫ В ПАЛАТУ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ШЕСТОГО СОЗЫВА

Отчет по итогам наблюдения за формированием территориальных и окружных избирательных комиссий

Наблюдение осуществляют активисты РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет» и
ПЦ «Вясна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы»

ВЫВОДЫ

- Изменения в Избирательный кодекс 2013 г. ввели дополнительный уровень избирательных комиссий при проведении парламентских выборов - это территориальные избирательные комиссии (ТИК - областные и Минская городская территориальные избирательные комиссии);
- ТИК и ОИК являются важным механизмом избирательного процесса, который существенно влияет на проведение свободных и демократических выборов;
- Формирование ТИК и ОИК происходило на фоне широко анонсированных ЦИК новых подходов, которые должны применяться ответственными органами: возможность присутствия наблюдателей (в том числе международных) на заседаниях органов во время формирования избирательных комиссий, обсуждение деловых и политических качеств выдвинутых в комиссии претендентов. В случаях, когда количество выдвинутых в комиссии превышает предусмотренную квоту, должна заслушиваться информация по каждой кандидатуре и проводиться персональное голосование;
- Все субъекты, которые выдвигали своих представителей в состав ТИК и ОИК, имели возможность предоставить необходимые документы в органы, ответственные за формирование комиссий;
- На заседаниях органов, формирующих избирательные комиссии, применялись новые практики, в частности, заслушивались характеристики выдвинутых претендентов и проводилось голосование по каждой кандидатуре, иногда претендентов вызвали на предыдущее собеседование;
- Отсутствие законодательно закрепленных критериев для претендентов в состав избирательных комиссий по-прежнему делает возможным субъективный подход к персональному составу этих комиссий; Постановление ЦИК № 18 на практике не способствовала большему политическому плюрализму: как и во время предыдущих выборов при формировании ТИК и ОИК предпочтение отдается представителям провластных политических партий и общественных объединений;

- Доля представителей политических партий в составе ТИК и ОИК по-прежнему остается незначительной (24,2% и 13,6% соответственно) по сравнению с долей представителей общественных объединений (51% и 54,3% соответственно);
- Основными организаторами выборов, как и прежде, являются представители пяти крупнейших проправительственных общественных объединений - "Белая Русь", БРСМ, Белорусский союз женщин, Белорусское общественное объединение ветеранов, ФПБ. Суммарное их представительство в ТИК и ОИК составило 40% и 42,3% соответственно;
- Традиционно низким остается процент проходимости в состав комиссий представителей оппозиционных партий - 31,2% от выдвинутых в ТИК и 19,4% от выдвинутых в ОИК. Общий процент их представителей в составе ТИК и ОИК незначительный (5,4% и 1,8%). Во время парламентских выборов 2012 г. доля представителей оппозиционных партий в составе ОИК составляла 3%, на выборах 2008 г. - 2,2%;

I. ПРАВОВАЯ БАЗА

Процесс формирования избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь шестого созыва регулируется Избирательным кодексом Республики Беларусь с изменениями, внесенными Законом Республики Беларусь от 4 июня 2015 № 268-З, и Постановлением ЦИК от 8 июня 2016 г. №18 «О толковании применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь, предусматривающих порядок образования избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь шестого созыва».

Согласно ст. 28 ИК подготовку и проведение выборов депутатов Палаты представителей обеспечивают областные, Минская городская территориальные избирательные комиссии, окружные и участковые избирательные комиссии.

Согласно ст. 34 ИК, областные, Минская городская территориальные и окружные комиссии по выборам депутатов Палаты представителей формируются президиумами областных, Минского городского Советов депутатов и областными, Минским городским исполнительным комитетами из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых в состав комиссии путем подачи заявления, в составе 9-13 членов не позднее 75 дней до выборов.

Политическая партия, другое республиканское общественное объединение, трудовой коллектив организации, коллектив структурного подразделения, группа избирателей вправе выдвинуть в областную, Минскую городскую, окружную, участковую избирательную комиссию только по одному представителю.

Как правило, не менее одной трети состава комиссии составляют представители политических партий и других общественных объединений. В состав комиссии не могут входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов. Государственные служащие не могут составлять более одной трети состава комиссии.

На заседании органов, образующих комиссии, вправе присутствовать представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, выдвинувших своих представителей.

Решение об образовании комиссий в семидневный срок со дня его принятия публикуется в печати. Решение органа, который образовал комиссию, может быть обжаловано в трехдневный

срок со дня его принятия соответственно в областной, Минский городской, районный, городской суд субъектами, которые выдвинули своих представителей в состав комиссии. Суд рассматривает жалобу в трехдневный срок, его решение является окончательным.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Главным изменением в этой избирательной кампании стало введенное Постановлением ЦИК от 8 июня 2016 г. №18 требование, согласно которому перед принятием решения о формировании избирательной комиссии на обсуждение должен выноситься вопрос о деловых и политических качествах лиц, выдвинутых в состав комиссии, а если число претендентов в состав избирательной комиссии превышает предусмотренную количество, заслушивается информация по каждой кандидатуре и проводится персональное голосование.

Это, безусловно, позитивный шаг в направлении выработки критериев отбора кандидатов в состав избирательных комиссий, но при этом остается неясным, что ЦИК подразумевает под «деловыми и политическими качествами». Аналитики компании «Правозащитники за свободные выборы» обратились в ЦИК с просьбой объяснить этот термин, но сразу из ЦИК не получили. Применение подобных недостоверных формулировок дает широкое поле для интерпретаций, а значит, и для селективных, произвольных отказов во включении отдельных претендентов в состав комиссий. Следует отметить, что отсутствие законодательно закрепленных критериев отбора претендентов в комиссии и отсутствие гарантий включения в состав этих комиссий представителей всех политических субъектов, принимающих участие в избирательном процессе, остается актуальным.

Также стоит отметить, что в этом году первые парламентские выборы, происходящие после изменений избирательного законодательства, сделанных в 2013 году.

Так, впервые на парламентских выборах будут действовать областные и Минская городская территориальные избирательные комиссии. Полномочия комиссий закреплены в ст. 39¹ ИК. Указанные комиссии руководят деятельностью окружных и участковых избирательных комиссий. Много в чем их полномочия соотносятся с полномочиями нижестоящих комиссий. Важным полномочием территориальных комиссий является то, что они рассматривают заявления и жалобы на решения и действия окружных и участковых избирательных комиссий. Это сняло с ЦИК нагрузку по рассмотрению таких заявлений и жалоб, что дает возможность ЦИК тратить больше времени на выполнение других полномочий.

Важным шагом к повышению прозрачности информации об избирательном процессе стало Постановление ЦИК от 8 июня 2016 г. №22 «О информировании граждан о работе по подготовке и проведению выборов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь шестого созыва». Согласно данному постановлению, в период подготовки и проведения парламентских выборов информация о ходе избирательной кампании публикуется в газетах, учредителями которых являются областные, Минский городской, районные, городские в городах областного подчинения исполнительные комитеты и размещается на официальных сайтах указанных исполнительных комитетов, а также администраций районов в городах в специально созданной рубрике «Выборы 2016». Постановление подробно регулирует содержание данной рубрики и сроки размещения той или иной информации исполнительными органами.

Например, Постановление обязывает давать информацию о времени и месте приема документов по выдвижению представителей в состав областной, Минской городской и окружных избирательных комиссий, а также участковых. С этой информацией раньше возникали

проблемы, ее было сложно получить. Исполнительные органы обязаны сообщать обо всех заседания избирательных комиссий и принятых на них решениях.

Сильной стороной данного Постановления является обязательность информации, которую исполнительные органы должны предоставлять гражданам в установленные сроки. С другой стороны, исполнительные органы не обязаны выкладывать сами документы, которыми утверждено то или иное решение, а могут публиковать только выдержки или вообще только оглашать решение. Такой подход может осложнять процессы обжалования решений. Также при подобном подходе остается возможность частичной публикации документов.

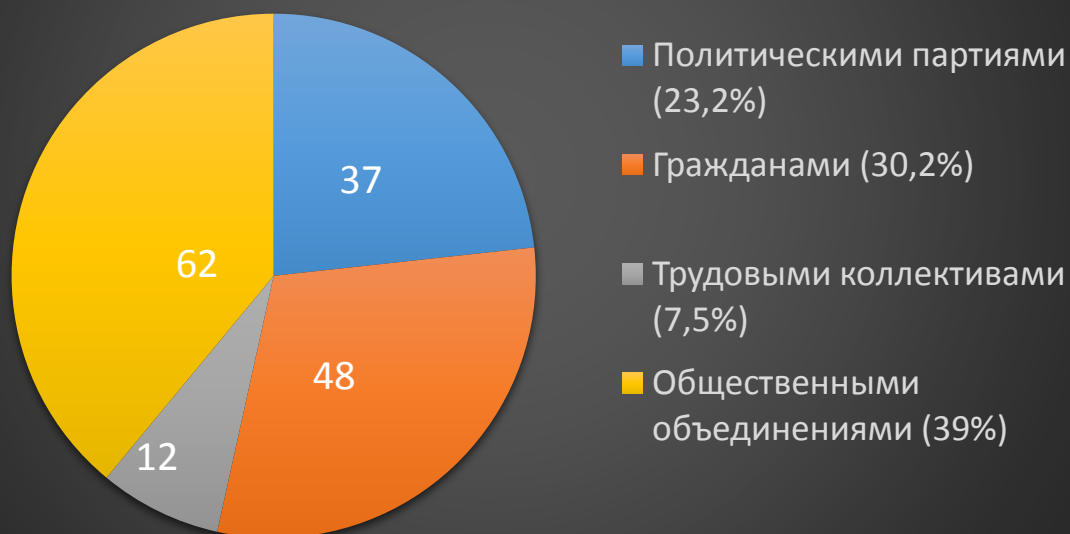
II. ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

В соответствии с Календарным планом организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Палаты представителей шестого созыва, утвержденным постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов 2016/06/08 №14, выдвижение представителей в состав окружных избирательных комиссий и предоставление в органы, которые их формируют, соответствующих документов должно состояться не позднее 24 июня 2016 г.

В состав семи территориальных (областных и г. Минска) избирательных комиссий (ТИК) были выдвинуты 144 человека, 14 из которых делегированы двумя субъектами. Один из четырнадцати - гражданами путем подачи заявлений и двумя общественными объединениями. Особенно популярным такой способ выдвижения стал в Гродненской области, где 12 из 16 претендентов в ТИК выдвигались от двух субъектов, одним из которых было провластное объединение (профсоюз, Фонд мира, организация ветеранов войны в Афганистане, Белорусский союз женщин). Такой способ выдвижения не противоречит законодательству, но существенно влияет на статистику.

Всего политическими партиями в состав ТИК было выдвинуто 37 представителей (26% от выдвинутых), из них от оппозиционных партий - 16 человек (43% от представителей партий).

КОЛИЧЕСТВО ВЫДВИНУТЫХ В СОСТАВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОМИССИЙ РАЗЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ



Общественными объединениями выдвинуты 62 человека (43% из 144). Как и во время предыдущих выборов, активно продвигали своих представителей провластные общественные объединения: Федерация профсоюзов Беларуси - 16 человек (11,1%), Белорусское общественное объединение ветеранов - 5 человек (3,5%), БРСМ - 7 человек (4,9%), РОО «Белая Русь» - 7 человек (4,9%), Белорусский союз женщин - 7 (4,9%). Эти пять общественных объединений дали 31% от общего количества выдвинутых в состав ТИК и 68% от предложенных общественными и иными объединениями соответственно.

Своих представителей направили в ТИК также Движение «За свободу» (4 человека) и ОО БНФ «Возрождение» - 1 человек.

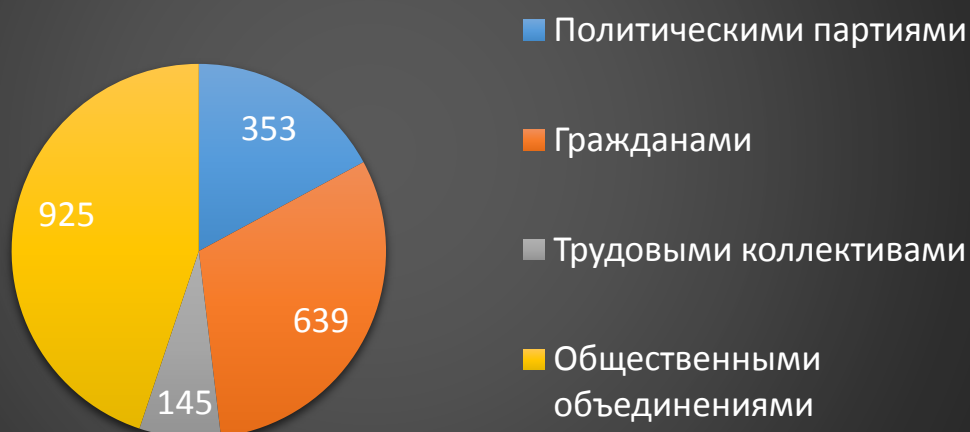
В состав окружных избирательных комиссий выдвинуто 2014 человек. Среди них от политических партий - 353 претендента (18% от выделенных), из них от оппозиционных партий - 134 человека (38% от всех партийцев).

От граждан путем подачи заявлений выдвинуто 639 человек (35%), от трудовых коллективов - 145 человек (6,6%), от общественных организаций и объединений - 925 человек (46% от количества выдвинутых).

Активными участниками организации избирательного процесса явились представленная своими отраслевыми профсоюзами Федерация профсоюзов Беларуси, которая выдвинула в состав ОИК 249 человек (12,3%). Также Белорусское общественное объединение ветеранов - 94 человека (4,7%), БРСМ и РОО «Белая Русь» - по 110 человек (по 5,5%), Белорусский союз женщин - 100 (5%). Эти пять общественных объединений выделили 663 человека - 33% от общего количества выдвинутых в состав ТИК и 72% от выдвинутых общественными и иными объединениями соответственно.

Своих представителей направили в ОИК также Движение «За свободу» (44 человека) и ОО БНФ «Возрождение» - 13 человек.

КОЛИЧЕСТВО ВЫДВИНУТЫХ В СОСТАВ ОКРУЖНЫХ КОМИССИЙ ОТ РАЗЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ



В Гродненской области в окружные комиссии, как и в территориальные, большинство претендентов выдвигались от двух субъектов: 158 из 195 - провластными общественными объединениями и группами граждан. Для других областей это не характерно: в трех областях

такой альтернативный способ выделения не использовался, в Минске двумя субъектами выделено 12 человек, в Витебской области 4.

Оппозиционные партии приняли довольно активное участие в процессе выдвижения своих представителей в комиссии: Белорусская партия левых «Справедливый мир» - 72 человека, Партия БНФ - 28 человек, БСДП (Г) - 17 человек. Таким образом, всего оппозиционные политические партии выдвинули в комиссии 150 человек.

Для сравнения: в этой избирательной кампании оппозиционные партии выдвинули 134 представителя в ОИК - 43% представителей партий; во время выборов депутатов Палаты представителей 2008 года оппозиционные партии выдвигали 118 человек, что составляло 31,9% от всех претендентов от политических партий. В 2012 году оппозиционные партии выдвинули 199 человек - 49,75% от претендентов от политических партий. Таким образом, несмотря на отсутствие благоприятных условий для деятельности, в ходе нынешних выборов оппозиционные политические партии сохраняют активность.

Практически у каждого субъекта была возможность подать документы в соответствующий орган. Были исключения: в Брестской области представитель Движения «За свободу» отправил документы по почте в предусмотренный срок, но орган не рассмотрел кандидатуры трех представителей этого общественного объединения. Движение обратилось с этим в суд.

Средний конкурс на одно место (при количестве членов в 13 человек) в территориальной комиссии составил 1,6 человека на место. В Гродно на одно место претендовало в среднем 1,2 человека, таким образом, некоторые комиссии были сформированы без конкурса. В Могилевской области на участие в комиссии претендовали 26 человек (2 на место). Сформировано 7 комиссий.

Средний конкурс на одно место (при количестве членов в 13 человек) в окружной комиссии составил 1,4 человека на место. В Гродненской области - 1,15, а в Могилевской области - 1,6 человека на место. Всего сформировано 110 окружных комиссий. В том числе: в Минске - 20, в Минской и Гомельской областях - по 17, в Брестской области - 16, в Витебской области - 14, в Гродненской области - 13 комиссий.

III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, КОТОРЫЕ СОЗДАВАЛИ КОМИССИИ

Совместные заседания президиумов областных, Минского городского Советов депутатов и областных, Минского городского исполнительных комитетов состоялись в соответствии с Календарным планом не позднее 27 июня 2016 г.

В п. 6 Постановления ЦИК № 18 от 8.06.2016 г. была урегулирована возможность присутствия наблюдателей (в том числе и международных) при проведении заседаний органов, формирующих комиссии. Стоит отметить, что на предыдущих выборах это в некоторых случаях создавало препятствия в наблюдении за процедурами формирования избирательных комиссий.

Наблюдателями отмечается наличие кворума при проведении заседаний соответствующих органов. Все представители субъектов, выдвигали представителей в состав ТИК и ОИК, имели возможность присутствовать на заседаниях органов, которые их формировали.

Наблюдатели отметили, что в разных областях Беларуси существуют разные практики формирования комиссий.

Согласно п. 6 Постановления ЦИК № 18, перед принятием решения о составе комиссии выносятся на обсуждение вопрос о деловых и политических качествах выдвинутых лиц. В

случае, если количество выделенных в комиссии превышает количество предусмотренных мест, заслушивается информация по каждой кандидатуре и проводится персональное голосование.

В связи с тем, что никаких дополнительных разъяснений от ЦИК относительно того, какими деловыми и политическими качествами должен обладать выделен в избирательные комиссии претендент, не было, в каждом конкретном случае под этим понимали разные вещи: наличие/отсутствие судимостей, предыдущий опыт работы в комиссии, наличие/отсутствие постоянной работы, характеристики с места работы, политические взгляды и убеждения претендентов и др.

Начальник управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома Артем Цуран отметил, что «особенность нынешней избирательной кампании состоит в том, что впервые на заседании пройдет обсуждение кандидатов перед голосованием и утверждением составов комиссий, будут рассматриваться политические убеждения, личные и деловые качества претендентов¹». Перед заседанием претендентов в комиссии приглашали на собеседование в организационно-кадровый отдел Мингорисполкома.

В начале заседания начальник Главного управления организационно-кадровой работы Гродненского облисполкома Сергей Пацевич назвал критерии отбора претендентов: опыт работы в избирательных комиссиях, положительные характеристики по результатам изучения личных дел и с места работы.

Что касается представителей демократических партий, то также учитывались характеристики, данные по месту жительства и от участковых. Было подчеркнуто, что представители от БРСМ, «Белой Руси», Белорусского союза женщин, Совета ветеранов, Ветеранов войны в Афганистане, которые являются многочисленными и массовыми общественными объединениями, репрезентируют интересы большинства граждан. Заявлялось, что представитель Партии БНФ Эдвард Дмуховский неоднократно привлекался к административной ответственности, безработный, а представитель Белорусской партии левых «Справедливый мир» привлекался к административной и уголовной ответственности. Невключенная от «Справедливого мира» претендентка (повар по профессии) также характеризовалась Сергеем Пацевичем в негативном тоне. Остальных невключенных он презентовал как лиц без опыта работы в избирательных комиссиях и рекомендовал не включать их.

Перед началом совместного заседания Гомельского облисполкома и облсовета выступил заведующий орготдела облисполкома Д.А. Рожков и подчеркнул, что Президиум Гомельского облсовета и облисполкома не обязан обосновывать включение или невключение в состав комиссий и не связан никакими критериями и квотами. Он же зачитывал список кандидатов в комиссии, давал им краткую характеристику и проводил рейтинговое голосование. Из выступления можно было сделать вывод, что критерий все же был - опыт работы в комиссиях.

Включение в Могилевскую областную ТИК происходило по представлению рабочей группы, которую возглавлял начальник управления организационно-кадровой работы облисполкома Геннадий Герасименко. Могилевский правозащитник Борис Бухель, который выдвигался путем сбора подписей не был предложен рабочей группой. В ответ на вопрос председатель заседания, глава областной вертикали Владимир Доманевский предложил Борису Бухелю обратиться с этим вопросом к рабочей группе позже, заверив правозащитника, что ему ответят на все его вопросы. Члены облисполкома и президиума облсовета депутатов поддержали предложение председателя.

¹ Доступно на: <http://minsknews.by/blog/2016/06/27/v-minske-sformirovani-izbiratelnyie-komissii-po-vyiboram-v-palatu-predstaviteley/>.

В Витебске во время совместного заседания Витебского облисполкома и облсовета представителям политических партий и общественных объединений, которые выдвигали своих представителей в состав ТИК и ОИК, дали по три минуты на представление претендентов.

В Бресте заседание длилось более трех часов. Зачитывались фамилии претендентов, места их работы, способ выдвижения. Голосование проходило списком. Голосовали всегда единогласно. Таким образом, преимущественно все комиссии остались в новом-старом составе.

В целом наблюдатели сообщают, что голосование в большинстве случаев носило формальный характер, хотя и сопровождалось обсуждением выдвинутых претендентов. В поддержку представителей провластных политических партий и общественных объединений голосовали практически единогласно, а за представителей оппозиционных партий высказывались почти единогласно против. Можно сделать выводы, что процесс формирования комиссий носил заранее определенный характер.

IV. СОСТАВ ОБРАЗОВАННЫХ КОМИССИЙ

Всего было создано 7 территориальных комиссий (областные и Минская городская), в которые были включены 91 человек и 110 окружных избирательных комиссий, в состав которых вошли 1430 человек.



ДОЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СОСТАВЕ ОИК

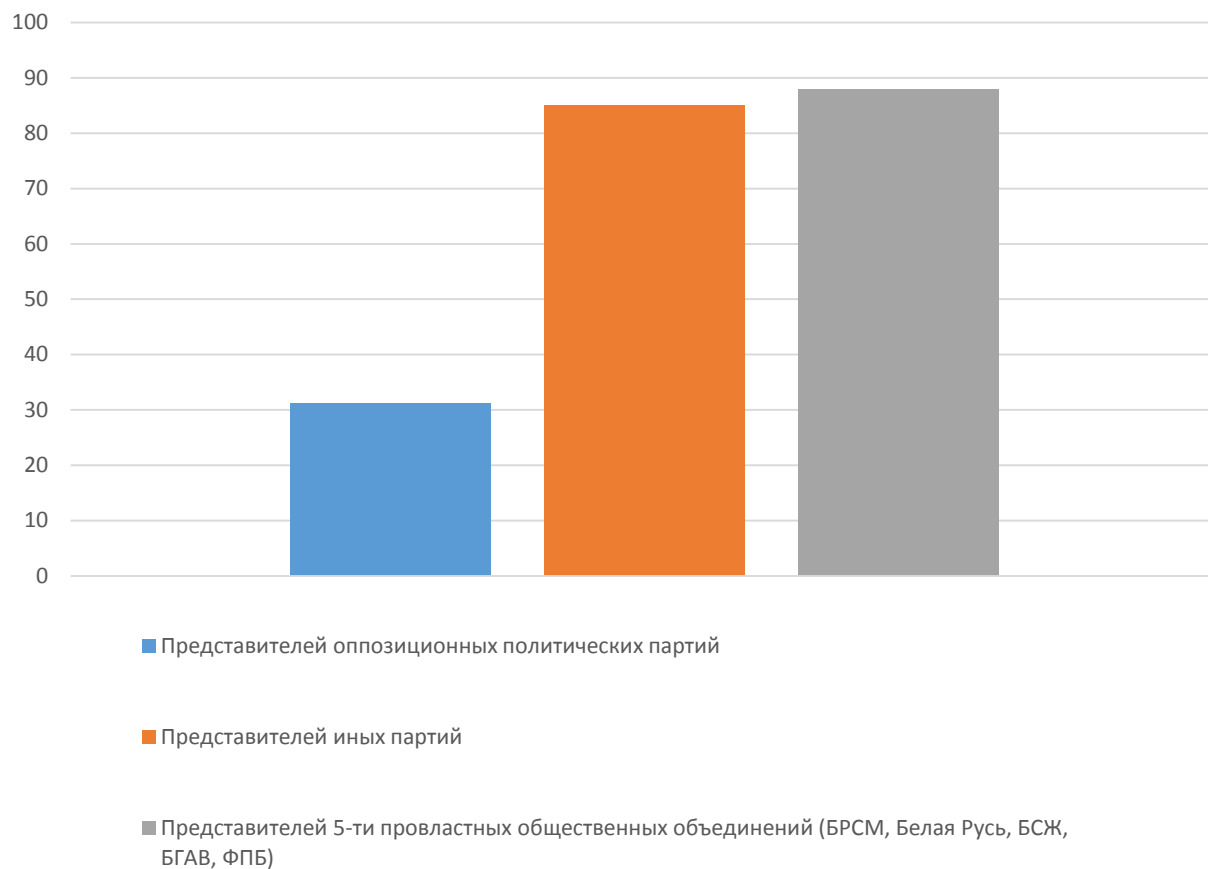


С 16 человек, выдвинутых оппозиционными партиями, в состав ТИК вошли 5 (31,2% от выделенных), а из 134, выдвинутых оппозиционными партиями, в состав ОИК включено 26 человек (19,4% от выделенных). Таким образом, количество представителей оппозиционных партий в ТИК составило 5,4% от общего числа членов комиссий, а в ОИК 1,8% от общего числа членов.

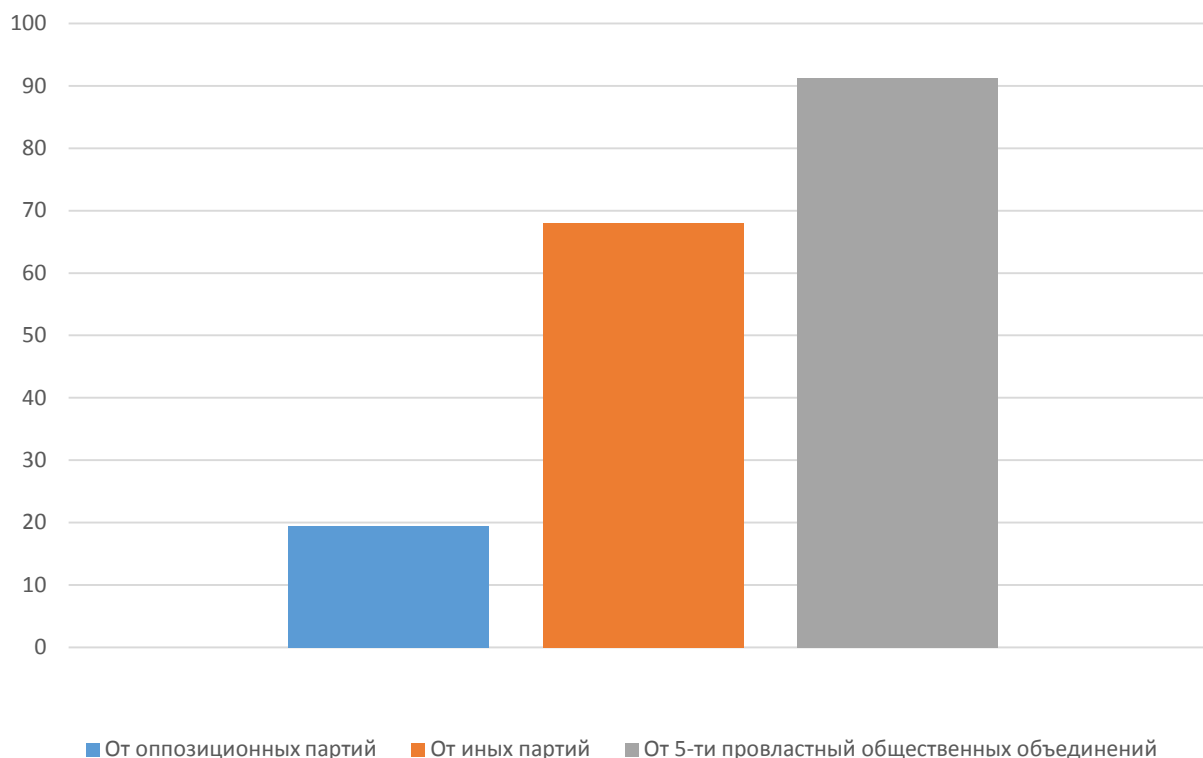
Для сравнения: во время парламентских выборов 2008 г. доля представителей оппозиционных партий в составе ОИК составляла 2,2% (32% от выдвинутых), на парламентских выборах 2012 г. 3% (24% от выдвинутых).

Как и во время предыдущих выборов основными организаторами выборов являются представители пяти крупнейших проправительственных общественных объединений – «Белая Русь», БРСМ, Белорусский союз женщин, Белорусское общественное объединение ветеранов, ФПБ. Всего эти объединения выдвинули 42 человека в ТИК и 663 в ОИК, из них 37 стали членами ТИК (88% от выдвинутых) и 605 членами ОИК (91,2% от выделенных).

Представительство различных субъектов в ТИК от общего числа кандидатур, предложенных субъектами



Представительство различных субъектов в ОИК от общего числа кандидатур, предложенных субъектами



V. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ОБ ОТКАЗАХ ВКЛЮЧЕНИЯ В СОСТАВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Оппозиционные партии и общественные объединения обжаловали невключение своих членов в состав территориальных и окружных избирательных комиссий.

Партия БНФ обжаловала решения Минского городского совета и исполкома, Минского областного совета и исполкома, Витебского областного совета и исполкома, Гродненского областного совета и исполкома, которые преимущественно не включили в состав территориальных и окружных комиссий членов партии БНФ, которых было выдвинуто всего 21 (включено всего 3).

Партия левых «Справедливый мир» обжаловала невключение своих членов в состав комиссий Витебском областным советом и исполкомом.