



# ПРАВозащитники ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания  
Республики Беларусь седьмого созыва

## Аналитический отчет по итогам наблюдения за формированием территориальных и окружных избирательных комиссий

4 сентября 2019 г.

*Наблюдение осуществляют активисты РОО «Белорусский Хельсинкский комитет» и ПЦ «Весна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы»*

### ВЫВОДЫ

- ТИК и ОИК являются важным механизмом избирательного процесса, который существенно влияет на проведение свободных и демократических выборов;
- большинство наблюдателей компании имели возможность беспрепятственно присутствовать на заседаниях органов, которые образовывали ТИК и ОИК, только пять из них столкнулись с препятствиями на первых заседаниях комиссий;
- все субъекты, которые выдвигали своих представителей в состав ТИК и ОИК, имели возможность предоставить необходимые документы в органы, которые формировали комиссии, присутствовать на их заседаниях;
- на заседаниях органов в большинстве случаев обсуждали деловые и личные качества выдвинутых в состав избирательных комиссий, проводивших персональное голосование; отмечаются дискриминационные подходы при озвучивании характеристик кандидатов, выдвинутых от оппозиционных партий и движений;
- большинство представителей в состав ОИК (49,4%) и ТИК (43,6%) были выделены общественными объединениями; 12 политических партий, включая пять оппозиционных, выдвинули 25,0% представителей в ТИК и 17,6% в ОИК; от пяти оппозиционных партий в состав комиссий было выдвинуто всего 146 человек, что составляет 38,9% от выдвинутых всеми политическими партиями;
- отсутствие в избирательном законодательстве гарантий включения в состав избирательных комиссий представителей, выдвинутых всеми политическими субъектами, которые принимают участие в выборах, как и прежде, делает возможным произвольный и дискриминационный подход в отношении оппозиционных партий и движений;
- доля представителей политических партий в составе ТИК и ОИК остается по-прежнему незначительной (25% и 17,6% соответственно) по сравнению с долей представителей общественных объединений (43,6% и 49,4% соответственно);

- основными организаторами выборов, как и прежде, являются представители пяти крупнейших проправительственных общественных объединений и профсоюзов, входящих в ФПБ, к которым в этом году присоединился Белорусский фонд мира; процент проходимости выдвинутых ими представителей в состав комиссий составляет 92,8% в ТИК и 93,6% в ОИК;
- традиционно низким остается процент проходимости в состав комиссий представителей оппозиционных партий - 18,75% от выдвинутых в ТИК и 21,2% в ОИК; процент проходимости в состав комиссий от трех оппозиционных общественных объединений (ОО БНФ "Адраджэнне", ОО "Движение за Свободу" и ОО "Говори правду"), которые также выдвигали своих представителей в состав комиссий, составляет 0% в ТИК и 2,8% в ОИК;
- общее количество представителей оппозиционных партий и объединений во всех созданных избирательных комиссиях вместе составляет 2,5% от всех членов комиссий.

## I. ПРАВОВАЯ БАЗА

Процесс формирования избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь седьмого созыва регулируется Избирательным кодексом Республики Беларусь и Постановлением ЦИК от 6 августа 2019 г. № 23 «О разъяснении порядка создания избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь седьмого 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 комитетом 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.

Полномочия территориальных избирательных комиссий по выборам депутатов Палаты представителей закреплены в ст. 39.1 ИК. Среди общих организационно-контрольных функций к полномочиям ТИК относится рассмотрение жалоб и заявлений на решения и действия окружных и участковых избирательных комиссий. Именно в ТИК обжалуются решения ОИК об отказах в регистрации инициативных групп и кандидатов в депутаты. Это обуславливает значительную роль ТИК в организации и проведении выборов.

Полномочия ОИК закреплены в ст. 42 ИК. Среди них такие важные для всего избирательного процесса полномочия, как регистрация инициативных групп граждан по сбору подписей избирателей в поддержку лиц, предлагаемых для выдвижения в качестве кандидатов в депутаты, регистрация кандидатов в депутаты и их доверенных лиц, установление итогов голосования на территории избирательного округа и др.

Согласно Постановления ЦИК от 6 августа 2019 г. № 23, на заседаниях органов, формирующих комиссии, имеют право присутствовать иностранные (международные) наблюдатели, представители политических партий, других республиканских общественных объединений, наблюдатели от которых аккредитованы при Центральной комиссии (по одному представителю от каждого субъекта), а также представители субъектов, которые выдвинули своих представителей в состав комиссий.

Перед принятием решения об образовании избирательной комиссии на заседании органов, которые их образуют, на обсуждение выносится вопрос о деловых и личных качествах претендентов, а если количество кандидатур превышает предусмотренное количество членов комиссии, заслушивается информация по каждой кандидатуре и проводится персональное голосование.

Отличительной особенностью нынешнего Постановления ЦИК является то, что из него удален термин «политические качества» претендентов в состав комиссий. В предыдущие годы этот неконкретизированный и спорный термин [вызвал критику](#) со стороны экспертов кампании «Правозащитники за свободные выборы», которые обращались в 2016 году к председателю ЦИК Л. Ермошиной с требованием убрать этот термин с соответствующего Постановления Центральной комиссии.

## **II. ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ В СОСТАВ ОИК И ТИК**

Выдвижение представителей в состав ОИК и ТИК и представление в органы, образующие комиссии, документов о выдвижении представителей в состав комиссий должно было завершиться не позднее чем за три дня до установленного срока образования комиссии. Выдвижение представителей в состав ОИК и ТИК прошло в соответствии с Календарным планом<sup>1</sup> и завершилось 30 августа 2019 г.

---

<sup>1</sup> Календарный план организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь седьмого созыва, утвержденный Постановлением Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов 6 августа 2019 г. № 19.

Сайты областных, Минского городского, районных исполнительных комитетов и местные СМИ сообщали о времени и месте проведения заседаний органов, образующих комиссию, о времени и месте приема документов. Большинство представителей кампании, которые присутствовали при формировании ОИК и ТИК (60%), не имели возможности ознакомиться с документами о выдвижении представителей субъектов в состав ОИК и ТИК.

Наблюдатели кампании не фиксировали случаев необоснованных отказов в приеме документов претендентов на включение в избирательные комиссии.

По данным ЦИК<sup>2</sup>, различными субъектами в состав 110 ОИК выдвинуто одна тысяча девятьсот пятьдесят девять представителей.

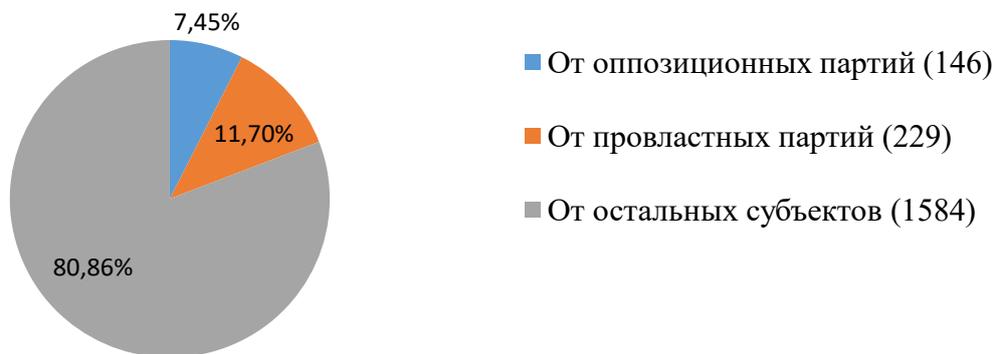


Процент подсчитан от количества выдвижений, что не совпадает с количеством выдвинутых лиц: 170 граждан были выдвинуты в ОИК двумя субъектами. Из них в Брестской области – 1; в Гомельской области – 1; в Гродненской области - 168. Как сообщил наблюдатель кампании, почти каждый из провластных претендентов там был выдвинут одновременно двумя субъектами.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав ОИК выдвинули 12, в том числе 5 оппозиционных: Белорусская партия “Зеленые” (1), Белорусская партия левых “Справедливый мир” (74), Объединенная гражданская партия (18), партия БНФ (17), Белорусская социал-демократическая партия (Громада) (35). Всего, по данным ЦИК, от пяти оппозиционных партий были выдвинуты 146 представителей – 38,9% от выдвинутых партиями. Все зарегистрированные партии выдвинули в состав комиссий 375 представителей – 19,1% от общего числа представителей; оппозиционные – 7,45% от общего числа кандидатов, выдвинутых в состав ОИК. Это говорит о невысокой активности партий в избирательном процессе.

<sup>2</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/stat2.pdf>.

### Количество выдвинутых в состав ОИК представителей партий, в том числе оппозиционных



Более 50% кандидатов в ОИК составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. К традиционно активным ОО «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи» и профсоюзов – членов провластной Федерации профсоюзов Беларуси, Белорусского союза женщин и Белорусского общественного объединения ветеранов присоединился Белорусский фонд мира. Вместе они выставили 40,1% от всех кандидатов от общественных объединений и профсоюзов.

По данным ЦИК<sup>3</sup>, в состав 7 ТИК выдвинуто 143 представителя.

### Количество представителей различных субъектов, выдвинутых в состав ТИК



В Гродненской области 13 граждан были выдвинуты в ТИК двумя субъектами.

<sup>3</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/stat1.pdf>.

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав ТИК выдвинули 10, в том числе 5 оппозиционных: Белорусская партия “Зеленые” (1), Белорусская партия левых «Справедливый мир» (7), Объединенная гражданская партия (4), партия БНФ (1), Белорусская социал-демократическая партия (Громада) (3). Всего, по данным ЦИК, от пяти оппозиционных партий были выдвинуты 16 представителей – 41% от выдвинутых партиями. Все зарегистрированные партии выдвинули в состав комиссий 39 представителей – 27,3% от общего количества; оппозиционные – 11,2% от общего числа кандидатов, выдвинутых в состав ОИК.

Активность партий при выдвижении своих представителей в комиссии по-прежнему остается невысокой.



Около 50% претендентов в ТИК составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. 5 провластных общественных объединений – «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», профсоюзы – члены Федерации профсоюзов Беларуси, Белорусский союз женщин, Белорусское общественное объединение ветеранов и Белорусский фонд мира выдвинули 29,4% от всех претендентов и две трети кандидатов от общественных объединений и профсоюзов.

В выдвижении своих представителей в ОИК и ТИК не участвовали Консервативно-Христианская партия – БНФ, Партия “Белорусская социал-демократическая Громада” и Республиканская партия.

Своих представителей в комиссии направили ОО “Движение “За свободу” (117), ОО “Говори правду” (36) и ОО БНФ «Адраджэнне» (4).

### III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, ФОРМИРОВАШИХ КОМИССИИ

Совместные заседания президиумов областных, Минского городского Советов депутатов и областных, Минского городского исполнительных комитетов состоялись в соответствии с Календарным планом не позднее 2 сентября 2019 г.

Все наблюдатели кампании “Правозащитники за свободные выборы” имели возможность беспрепятственно присутствовать на заседаниях органов, образующих комиссии. Они отметили, что все представители субъектов, направили своих представителей в состав ТИК и ОИК, имели возможность без ограничений присутствовать на этих заседаниях.

В большинстве случаев выдвинутым в состав комиссий претендентам давались (озвучивались) характеристики их личных и деловых качеств. При этом наблюдатели отмечают различные подходы к представлению характеристик претендентов, выдвинутых от оппозиционных партий и других субъектов.

Так, при формировании ТИК и ОИК на совместном заседании Мингорисполкома и Мингорсовета был отчетливо виден дискриминационный подход в отношении характеристик выдвиженцев от оппозиционных структур. В большинстве случаев назывались только год рождения, место работы, либо ее отсутствие (пенсия) и партийность. В то время большинству остальных кандидатур давалась развернутая позитивная характеристика, в том числе с места работы.

На совместном заседании Гродненского облисполкома и облсовета в характеристиках кандидатов от провластных общественных объединений подчеркивалось, что они выдвинуты массовой, многотысячной структурой, которая имеет представительства и нижестоящие структуры во всех районах Гродненской области. Фактически все такие кандидаты единогласно включались в состав комиссий.

На заседании Могилевского облисполкома и облсовета было отмечено, что выдвинутые оппозиционными организациями (партией ОПП и Движением “За Свободу”) Владимир Парфенов и Петр Мигурский не имеют опыта работы в избирательных комиссиях. Несмотря на то, что представитель ОПП Владимир Шанцев, который присутствовал на заседании, опроверг эту информацию, отметив, что оба выдвиженца имеют предыдущий опыт работы в областной и Шкловской окружной комиссиях, они все равно не были включены в состав комиссий.

В 11% случаев наблюдатели кампании отметили, что характеристики выдвиженцев в состав комиссий вообще не обсуждались.

Так, на заседании Брестского горисполкома и облисполкома деловые и личные качества претендентов от ОО “Движение “За Свободу” (С. Вакуленко), “Говори правду” (А. Бланк), партии “Справедливый мир” (Н. Босак) вообще не обсуждались из-за отсутствия такой информации.

Известный брестский правозащитник, член общественного объединения “Движение “За Свободу” Роман Кисляк не был включен в состав ОИК из-за отсутствия информации о его деловых качествах. То, что он назвал себя правозащитником, было воспринято как предоставление недостоверных данных.

Наблюдатели также отметили, что в Бресте предварительно все заявления выдвинутых в составы комиссий просматривала созданная рабочая группа, которая в итоге и давала рекомендации о включении того или иного выдвиженца в состав соответствующих комиссий.

Из анализа отчетов наблюдателей следует, что основным критерием включения в состав комиссий, как и раньше, назывался предыдущий опыт работы в них. На заседании в Гродно еще указывались такие личные качества выдвиженцев, как аналитический склад ума, авторитет среди подчиненных, настойчивость, коммуникабельность, тактичность.

Наблюдатели сообщают, что голосование носило преимущественно формальный характер, хотя в абсолютном большинстве случаев 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.

В большинстве случаев (67%) наблюдатели компании отметили, что ознакомиться с материалами выдвижения в состав ТИК и ОИК было невозможно. Причины отказов не назывались. Таким образом, проверить соответствие предоставленных документов всеми субъектами, которые выдвинули представителей в состав комиссий, на предмет соответствия требованиям действующего избирательного законодательства было невозможно.

Во время выдвижения представителей партий и общественных организаций в комиссии появилась информация о том, что Партия БНФ получила от Витебского облисполкома письменный запрос о “деловых и личных качествах” лиц, которых партия планирует выдвинуть в состав ОИК. Законодательство не обязывает субъектов выдвижения представлять такие данные.

Отсутствие гарантий включения в состав избирательных комиссий для представителей выдвинутых всеми политическими субъектами, которые принимают участие в выборах, в действующем избирательном законодательстве, как и раньше, делают возможным произвольный и дискриминационный подход при формировании избирательных комиссий всех уровней в отношении оппозиционных партий и движений.

По мнению экспертов компании “Правозащитники за свободные выборы”, при проведении следующих выборов в Постановлении ЦИК, регулирующем процедуры формирования избирательных комиссий, следует дать право субъектам, выдвигающим своих представителей в состав комиссий, не только присутствовать на заседаниях, но и давать информацию об их деловых и личных качествах.

#### IV. СОСТАВ ОБРАЗОВАННЫХ КОМИССИЙ

В состав 110 ОИК были избраны<sup>4</sup> 1430 человек, или 73% от выдвинутых.



<sup>4</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/stat4.pdf>.

Активность политических партий была невысока, но из выдвинутых 375 представителей в состав ОИК вошли только 200 представителей, большинство из которых составили члены проправительственных партий. Из 229 кандидатов от этих партий в состав ОИК прошли 169 человек – 73,8% от общего числа выдвинутых. При этом из 146 представителей пяти оппозиционных партий, выдвинутых в состав ОИК, включены в комиссии только 31 кандидат – 21,2% от общего количества выдвинутых представителей оппозиционных партий.

Отметим, что от пяти больших провластных ОО и профсоюзов в состав ОИК включено 735 представителей – 93,6% от выдвинутых.

Предвзятое отношение органов по образованию избирательных комиссий к представителям оппозиционных политических партий и объединений является очевидным: представители оппозиционных политических партий попали в состав ОИК в одном случае из пяти, а кандидаты от лояльных власти партий – почти в четырех из пяти. Только четыре представителя одного из трех оппозиционных общественных объединений, которые претендовали на участие в ОИК, попали в комиссии, в то время как представители пяти наибольших провластных общественных организаций и профсоюзов были включены в комиссии в 9 случаях из 10.



В состав семи ТИК были избраны<sup>5</sup> 91 человек, либо 63,6% от выдвинутых.

<sup>5</sup> <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/stat4.pdf>.

## Количество представителей различных субъектов в составе ТИК



Из 39 выдвинутых представителей политических партий в состав ТИК вошли 19, большинство из которых составили члены проправительственных партий. Из 23 кандидатов от этих партий в состав ТИК прошли 16 человек (69,6% от общего количества выдвинутых). При этом из 16 представителей пяти оппозиционных партий, выдвинутых в состав ТИК, включены в комиссии только 3 кандидата от одной партии – БПЛ “Справедливый мир” (21,2% от общего количества выдвинутых представителей оппозиционных партий).

Отметим, что от пяти наиболее крупных провластных ОО и профсоюзов в состав ТИК включено 39 представителей – 92,86% от выдвинутых. Выдвинутые от ОО “Движение “За Свободу” (7) и от ОО “Говори правду” (7) в состав ТИК не попали.

Как и при создании ОИК, очевидно предвзятое отношение органов по образованию избирательных комиссий представителей оппозиционных политических партий и объединений. Представители только одной оппозиционной политической партии попали в состав ТИК. Ни одного представителя оппозиционных общественных объединений, которые претендовали на участие в ТИК, не попали в комиссии, в то время как все избранные представители ОО “Белая Русь”, Белорусского ОО ветеранов и Белорусского союза женщин, а также профсоюзов, были включены в комиссии.

## Количество представителей в составе ТИК от выдвинутых субъектами



### V. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ОБ ОТКАЗЕ ПО ВКЛЮЧЕНИЮ В СОСТАВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Решения органов, которые образовывали ТИК и ОИК, обжаловались субъектами, которые выдвигали своих представителей в состав данных избирательных комиссий, в областных и Минском городском судах.

Представители оппозиционных партий активно обжаловали решения об отказе включить в состав ТИК и ОИК выдвинутых ими представителей.

Так, 4 сентября в Гродненском областном суде состоялось судебное заседание по жалобе партии БНФ на решение Президиума Гродненского облсовета и Гродненского облисполкома, согласно которому четырех ее представителей не включили в состав ОИК. Суд оставил жалобу партии без удовлетворения.

Витебский областной суд 4 сентября рассмотрел жалобу Партии БНФ на невключение председателя Витебской областной организации Партии БНФ Константина Смоликова в состав Витебской областной комиссии и двоих членов Партии - в окружные. В удовлетворении жалоб заявителем было отказано.

Также жалобы были поданы в Гомельский, Минский областной и Минский городской суды.

### VI. УСЛОВИЯ НАБЛЮДЕНИЯ

Большинство наблюдателей кампании «Правозащитники за свободные выборы» могли беспрепятственно присутствовать на заседаниях органов, образующих избирательные комиссии. Однако некоторые столкнулись с препятствиями в допуске на первые заседания уже образованных

избирательных комиссий. Стоит отметить, что именно на первых заседаниях комиссий происходят выборы председателей и секретарей комиссий. Это важный момент при осуществлении наблюдения на данном этапе избирательного процесса. Так, не смогла попасть на первое заседание избирательной комиссии по Чкаловскому округу №96, которое проходило в здании Администрации Октябрьского района г. Минска, наблюдатель Наталья Сацункевич, выдвинутая путем сбора подписей граждан. После передачи документов о своем выдвижении Д. И. Страдину, который потом был избран председателем комиссии, тот попросил ее выйти. Пригласили наблюдателя только через 15 минут, но за это время уже были избраны председатель и секретарь комиссии. Заседание продолжалось 28 минут, за 13 минут присутствия наблюдателя ей еще запретили осуществлять фотосъемку и аудиозапись. Наблюдатель написала заявление на разрешение, а также обратилась за разъяснением об использовании при наблюдении фото-, видеосъемки и аудиозаписи к председателю Минской городской избирательной комиссии. Не мог попасть на момент избрания председателя и секретаря комиссии по Минскому-Западному избирательному округу №102 наблюдатель Алексей Лойко. Он заранее явился в Администрацию Фрунзенского района г. Минска, предоставил паспорт и документ о его выдвижении, но получил отказ от Т. И. Забавской, которая была в дальнейшем избрана председателем комиссии. Только через некоторое время после прихода главы Администрации Фрунзенского района С.А. Шкруднёва наблюдателя пригласили в кабинет к столу, где сидели члены ОИК. Алексей Лойко расценил это как нарушение избирательного законодательства и подал жалобу на действия членов комиссии.

Также известно, что не был допущен на заседание комиссии Васнецовского избирательного округа №93 в Минске наблюдатель кампании Алексей Горбач.

Проблемы с допуском на заседание ОИК были у могилевского наблюдателя Алексея Буракова, но он убедил членов комиссии, сославшись на законодательство. При этом, как отметил Бураков, препятствий для доступа в Могилевскую-Октябрьскую №86 и Могилевскую-Промышленную №87 избирательные комиссии не было.

Заседание ОИК № 18, которое проходило в администрации Первомайского р-на г. Витебска, вообще было объявлено закрытым.

Стоит напомнить, что ст. 13 ИК предусматривает право наблюдателей присутствовать на заседаниях соответствующих комиссий без исключений.