



ПРАВозащитники ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Выборы*2024. Аналитический отчет об образовании участковых комиссий

*Экспертная миссия по наблюдению за выборами*2024¹ организована Белорусским Хельсинкским комитетом и ПЦ «Вясна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы». Миссия собирает и анализирует информацию об избирательной кампании по открытым источникам и сообщениям от избирателей из Беларуси.*

ВЫВОДЫ

1. 25 января 2024 г. закончилось формирование участковых избирательных комиссий (УИК), которые являются важным субъектом избирательного процесса: они непосредственно организуют и проводят голосование и подсчет голосов. В силу одновременного проведения парламентских и местных выборов*, единые УИК будут использоваться для обеих кампаний.

2. Всего было образовано 5411 УИК (на 374 меньше, чем на прошлых парламентских выборах и на 459 меньше, чем на прошлых местных выборах). В их состав вошло 57 233 человека. Сокращение числа УИК и их состава при повышении нагрузки (единый день голосования для парламентских и местных выборов*) может свидетельствовать об уверенности в административной контролируемости всех процессов, а также в низкой политической активности избирателей и низкой явке (на фоне оттока населения), и о желании властей включить в комиссии исключительно лояльных людей;

¹ "Выборы*" применительно к избирательной кампании - 2024 используется кампанией "Правозащитники за свободные выборы" со звездочкой, чтобы подчеркнуть условный характер этого термина, поскольку любая свободная и справедливая избирательная кампания предполагает, прежде всего, условия, когда в полной мере реализуются права и свободы, включая свободу слова, свободу мирных собраний и ассоциаций, право участвовать в управлении своим государством, свободу от дискриминации, что в настоящее время в Беларуси практически отсутствует

3. Образование УИК (как и другие этапы выборов*2024) проходят без независимого наблюдения, поэтому процедурные аспекты формирования УИК остаются без общественного контроля. Например, нет информации о попытках ознакомиться с материалами выдвижения в состав УИК (протоколами собраний соответствующих структур политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, заявлений граждан); нет информации о том, как проходил процесс обсуждения и голосования по претендентам в состав УИК.

4. Резко ограничен круг субъектов, которые выдвигали своих представителей в состав УИК (в результате продолжающихся репрессий катастрофически сократилось число общественных объединений; после перерегистрации из 16 остались только 4 провластные политические партии);

5. Представители 4 политических партий заняли 4 763 (8,3%) мест в УИК. Представители крупнейших провластных общественных объединений, имеющие с 2023 г. законодательно закреплённый особый статус приближенности к государству, заняли 27 880 (48,7%) мест;

6. Так же как и в случае с территориальными и окружными комиссиями, сохраняется гендерная диспропорция: доля женщин (74,7%) в составе УИК значительно превышает долю мужчин (25,3%).

7. Обновлённое законодательство позволяет не публиковать поименные списки членов УИК, что значительно затрудняет возможность оценить специфику состава УИК, в частности то, насколько сохраняется отмечаемый обычно «производственный принцип» формирования избирательных комиссий, когда члены комиссии представляют один и тот же трудовой коллектив, а их непосредственные начальники являются председателями этих избирательных комиссий;

8. Практически полное отсутствие информации об этапе формирования УИК и правах и возможностях, связанных с ним, адресованной широкому кругу избирателей, показывает полную незаинтересованность властей в реальном участии граждан в избирательных процессах и подтвердило курс на абсолютный контроль властями над всеми этапами выборов*2024.

I. ПРАВОВАЯ БАЗА

Участковая избирательная комиссия – орган, ответственный за организацию и проведение выборов на определённом избирательном участке. Это наименьшая единица в системе избирательных комиссий, отвечающая за непосредственную организацию голосования, регистрацию избирателей и подсчет голосов на своем участке.

УИК образуется на период конкретной избирательной кампании и действует в рамках полномочий, определённых в ст. 44 Избирательного кодекса (ИК). Поскольку выборы* депутатов Палаты представителей Национального собрания восьмого созыва и местных Советов депутатов двадцать девятого созыва будут проведены одновременно, сформированные УИК будут являться общими по выборам обоих уровней.²

Порядок образования УИК и их состав определяется ст. 34-35 ИК. Данные нормы сформулированы довольно громоздко, из-за чего сложны для восприятия. Разъяснение порядка образования УИК в рамках выборов*2024 дано в Постановлении Центральной избирательной комиссии (ЦИК) от 21 ноября 2023 г. № 30 «О разъяснении порядка образования избирательных комиссий по выборам депутатов в единый день голосования 25 февраля 2024 г.».

Срок формирования. УИК должны быть сформированы не позднее, чем за 30 дней до начала выборов.³ Применительно к выборам* 2024 – не позднее 25 января 2024 г.⁴

Выдвижение представителей в УИК. Порядок выдвижения политическими партиями, другими общественными организациями, трудовыми коллективами и группами избирателей своих представителей в УИК установлен ст. 35 ИК.

Выдвинуть по одному представителю в состав УИК уполномочены следующие субъекты:

- политическая партия, другое общественное объединение;
- трудовые коллективы организаций или коллективы их структурных подразделений, которые насчитывают не менее 10 рабочих;

² Избирательный кодекс Республики Беларусь, ч. 1 ст. 34. Образование комиссий по выборам Президента Республики Беларусь, депутатов, по референдуму, по проведению голосования об отзыве депутата

³ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ч. 1 ст. 34

⁴ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь от 21 ноября 2023 г. № 30 «О разъяснении порядка образования избирательных комиссий по выборам депутатов в единый день голосования 25 февраля 2024 г.», п. 1

- граждане в количестве не менее 10 человек, обладающих избирательным правом.

Один и тот же представитель может быть выдвинут в состав только одной территориальной, окружной, участковой комиссии.

Политические партии и другие общественные организации могут из числа своих членов выдвигать представителей в состав УИК в следующем порядке. Руководящие органы их региональных организационных структур и первичных организаций выдвигают представителей в УИК, расположенные на соответствующей территории: руководящий орган Минской городской организационной структуры – в расположенные в городе Минске УИК и так далее. Выдвижение происходит на заседании руководящего органа региональных организационных структур и первичных организаций, протокол заседания предоставляется в орган, образующий УИК.

Белорусское законодательство сохранило советский принцип участия трудящихся в управлении государством, предоставив “трудовым коллективам” право из числа своих членов выдвигать представителей в состав УИК либо от всего трудового коллектива организации, либо по отдельности от трудовых коллективов структурных подразделений организации. Представители от трудовых коллективов выдвигаются в УИК соответствующего района, города областного подчинения, района в городе. Выдвижение происходит на собрании трудового коллектива, протокол собрания предоставляется в орган, образующий УИК. Такой порядок формирования УИК нацелен в первую очередь на “трудовые коллективы” учреждений и предприятий, зависящих от государства.

Группы граждан, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 10 человек, могут выдвигать своих представителей в состав УИК на территории своего проживания путем подачи подписанного ими заявления в орган, образующий УИК.

Требования к документам, подаваемым в орган, образующий УИК, для выдвижения своих представителей, определены в ст. 35 ИК. Примерные формы разрабатываются ЦИК и носят рекомендательный характер.⁵

Формирование УИК. Порядок формирования УИК установлен ст. 34 ИК.

Формированием УИК занимаются районные или городские исполнительные комитеты, а в городах с районным делением – местные

⁵ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь от 21 ноября 2023 г. № 30, ч. 3 п. 10

администрации. Возложение принятия решения на органы исполнительной ветви власти, подконтрольные и подотчётные президенту, препятствует принятию независимого и непредвзятого решения.

Решение об образовании УИК принимается на заседании, на котором вправе присутствовать представители субъектов, уполномоченных на выдвижение своих представителей в состав УИК. Возможность присутствия наблюдателей на таких заседаниях не предусмотрена.

Отдельные вопросы проведения заседания разъяснены Постановлением ЦИК от 21 ноября 2023 г. № 30. Так, согласно ему на обсуждение выносятся вопросы о деловых и личных качествах лиц, выдвинутых в состав избирательной комиссии. Если число претендентов превышает предусмотренное количество членов избирательной комиссии, заслушивается информация по каждой кандидатуре и проводится персональное голосование. Критерии отбора и система оценки кандидатур не разработана.

В решении об образовании УИК указываются фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) каждого члена комиссии, способ выдвижения в состав комиссии, место нахождения и номера телефонов комиссии. Решение об образовании УИК не публикуется. Вместо этого не позже чем спустя 7 дней после формирования комиссий в печатных средствах массовой информации публикуется сообщение о факте образования УИК.

Состав УИК. УИК формируются в составе от 5 до 19 человек.⁶ Также рекомендуется формировать не менее одной трети состава УИК (за исключением УИК в воинских частях и местах временного нахождения избирателей) из представителей политических партий и других общественных объединений.⁷ При этом отсутствуют гарантии обеспечения равенства участников избирательной кампании за исключением ограничения не более одного представителя от одной организации.

Ограничения обязательного характера установлены для вхождения в состав УИК государственных служащих. Доля государственных служащих в составе отдельной УИК не может составлять более одной трети.⁸ Также определены категории государственных служащих, которые не могут входить в состав УИК: судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов.⁹

⁶ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ч. 1 ст. 34

⁷ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ч. 2 ст. 34

⁸ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ч. 4 ст. 34

⁹ Избирательный кодекс Республики Беларусь, ч. 3 ст. 34

II. ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ В СОСТАВ УИК

В соответствии с Календарным планом, выдвижение представителей в состав УИК и предоставление соответствующих документов в формирующие их органы должно было состояться не позднее 19 января 2024 г. Сведения о принятии документов после указанного срока отсутствуют.

В целом, этап формирования участковых избирательных комиссий стал одним из самых незаметных для общества. Несмотря на то, что ИК предоставляет¹⁰ обычным гражданам возможность принять участие в деятельности УИК, слабое информирование со стороны государственных СМИ (при практически полном отсутствии независимых СМИ) и электоральной администрации не содействовало доступу граждан к такой информации и возможности воспользоваться своим правом. В течение всего периода выдвижения освещение данного этапа государственными СМИ преимущественно сводилось к констатации факта: *«Не позднее 25 января будут сформированы соответствующие участковые избирательные комиссии»*, — так комментировал¹¹ данный этап председатель ЦИК. Из подобных формулировок избирателям сложно сделать вывод о том, что они тоже могут принять участие в процессе.

Информирование исполкомов ограничивалось фактически идентичными формулировками:

«Прием документов по выдвижению представителей в состав участковых избирательных комиссий осуществляется по 19 января 2024 г. включительно по адресу: г. Воложин, пл. Свободы, 2, каб. 321 с 8.30 до 17.30 (обед с 13.00 до 14.00). Выходные дни: суббота, воскресенье.»

Часто такие сообщения отсутствуют в общей новостной ленте на сайтах местных органов исполнительной власти, их необходимо искать среди документов в отдельной вкладке, посвящённой выборам*2024. Единичные сайты исполкомов содержали также образцы документов, которые необходимо заполнить и подать в комиссию для выдвижения. Ни на одном из упоминавшихся ресурсов не публиковались подробные памятки, раскрывающие права граждан и способ их реализации, включая перечень необходимых документов, сроки подачи и другие важные детали. Таким

¹⁰ <https://elections2024.spring96.org/ru/news/114040>

¹¹ https://t.me/belta_telegramm/231696

образом, не владеющие цифровой грамотностью люди, наряду с теми, кто не пользуется интернетом, не отслеживает изменения на непопулярных у общества сайтах исполнительных комитетов были фактически отрезаны от информации, связанной с возможностью выдвижения в УИК.

Электоральное просвещение остается точечным, нацеленным на избранные группы граждан — членов провластных профсоюзов и других общественных объединений. Так, провластный Молодежный парламент Могилевского района провел¹² «деловую игру-репетицию работы избирательного участка» для «будущих членов УИК еще до формирования комиссий (заседание Могилевского райисполкома, на котором должны быть сформированы комиссии, было назначено на 24 января¹³; сюжет о проведении «игры» на государственном канале появился пятью днями ранее¹⁴).

Еще более проблемным оказалось информирование о проведении заседаний местных органов власти, на которых должны быть сформированы УИК. Несмотря на то, что законодательство предоставляет политическим партиям, трудовым коллективам и гражданам, которые выдвинули своих представителей в состав комиссий, право присутствовать на таких заседаниях, реализовать это право в отдельных случаях было невозможно ввиду отсутствия информации о дате и времени проведения заседания (см., среди прочих, примеры Молодечненского¹⁵, Вилейского¹⁶ районных исполкомов).

Подобное освещение этапа выдвижения представителей в УИК создает атмосферу предопределённости их составов, дополнительно снижает доверие общества к электоральной кампании и поощряет отсутствие независимой инициативы избирателей.

Информация о фактах отказа принять документы по выдвижению претендентов в УИК отсутствует; в этом отношении важно еще раз подчеркнуть зачищенное политическое поле (в котором отсутствуют партии с повесткой, альтернативной провластной)¹⁷, отсутствие реальной возможности участия в выборах*2024 для независимых общественных объединений и общую ситуацию непрекращающихся репрессий, дополнительно подавляющую любую независимую инициативу. Этап выдвижения представителей в УИК также сопровождался новыми актами запугивания

¹² <https://elections2024.spring96.org/ru/news/113722>

¹³ https://mogilev.mogilev-region.by/ru/Vybory_2024/

¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=4UU1US4Vycq>

¹⁵ <https://www.molodechno.gov.by/edinyj-den-golosovaniya>

¹⁶ <https://vileyka.gov.by/novosti-respubliki/item/59109-edinyj-den-golosovaniya-25-fevralya-2024-g>

¹⁷ <https://elections2024.spring96.org/ru/news/113484>

людей, которые проявляли активность (в том числе в качестве наблюдателей) на предыдущих выборах.

III. ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, ОБРАЗУЮЩИХ КОМИССИИ

В соответствии с Календарным планом¹⁸, заседания районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов, местных администраций состоялись в установленный срок, не позднее 25 января 2024 г.

Как и с информированием о выдвижении, информация о месте и времени проведения заседаний органов, образующих комиссии, редко публиковалась.

Так, на сайте Логойского районного исполнительного комитета¹⁹ не было объявлений, когда и где состоялось заседание по образованию УИК. На заседании Вилейского районного исполнительного комитета²⁰ образованы 32 участковые избирательные комиссии, но когда состоялось заседание — не сообщается²¹. Смолевичский районный исполнительный комитет сообщил²², что заседание по вопросу «Об образовании участковых избирательных комиссий» состоялось 23 января 2024 г., то есть после его проведения.

Однако, некоторые исполкомы информировали о заседаниях до их проведения. Так, 19 января 2024 г., Малоритский районный исполнительный комитет известил²³ о дате, времени и месте проведения заседания по вопросу образования участковых избирательных комиссий. На сайте Бобруйского районного исполнительного комитета также размещено сообщение²⁴ о времени и месте проведения заседания.

¹⁸ Календарный план организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов в единый день голосования 25 февраля 2024 г., утверждённый постановлением ЦИК 21.11.2023 г. № 29: <https://rec.gov.by/uploads/files/Calendar/calend-edg.pdf>

¹⁹ <http://logoyisk.gov.by/edinyj-den-golosovaniya>

²⁰ <https://vileyka.gov.by/novosti-respubliki/item/59109-edinyj-den-golosovaniya-25-fevralya-2024-g>

²¹ <https://vileyka.gov.by/images/banners/TOOLBAR/25-01-2024-03.pdf>

²² <https://smolevichi.gov.by/images/doc/049-18401840.pdf>

²³ <http://malorita.brest-region.gov.by/ru/vybory-ru/view/soobschenie-o-vremeni-i-meste-provedeniya-zasedaniya-maloritskogo-rajonogo-isponitel'nogo-komiteta-po-2000002677>

²⁴ <https://bobruisk-rik.gov.by/index.php/vyb24/item/28269-сообщение-о-времени-и-месте-проведения-заседания-районного-исполнительного-комитета-по-вопросу-образования-участковых-избирательных-комиссий>

IV. СОСТАВ УИК

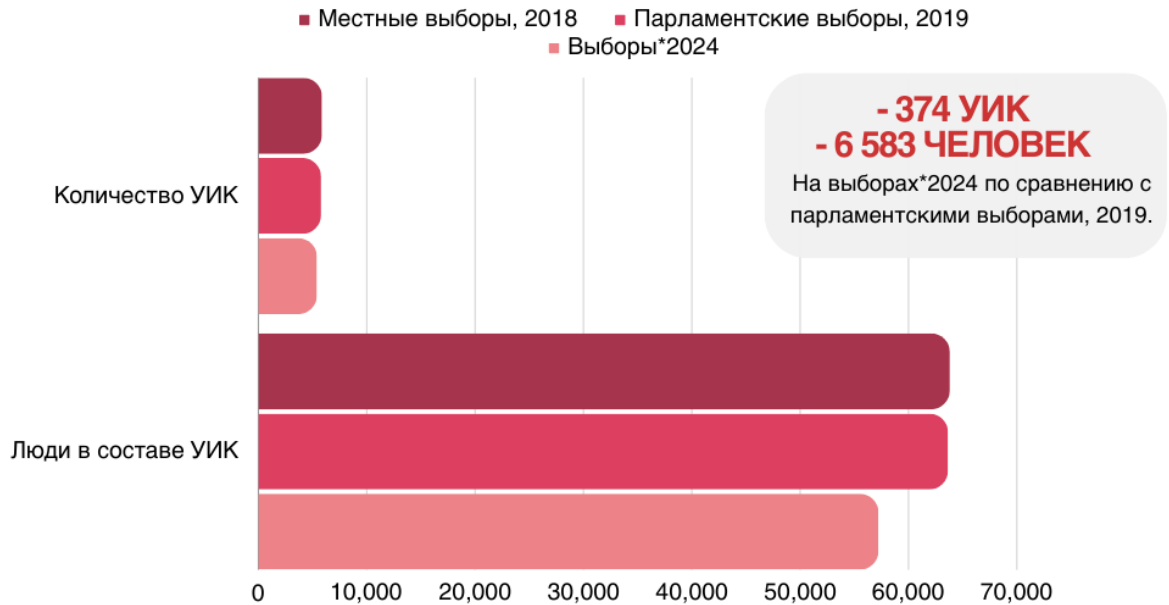
На территории Республики Беларусь всего образовано 5 411 УИК (на 374 меньше, чем на прошлых парламентских выборах²⁵ и на 459 меньше, чем на прошлых местных выборах²⁶). В их состав вошло 57 233 человека²⁷ (на 6 413 меньше, чем на прошлых парламентских выборах и на 6 583 меньше, чем на прошлых местных выборах). Сокращение числа участков и задействованных в организации голосования членов комиссий может свидетельствовать об уверенности властей в административном контроле на всех этапах, а также в желании сформировать участковые комиссии исключительно из лояльных к властям людей. Также, это может быть связано с тем, что власти не рассчитывают на высокий интерес к выборам* и большому числу людей, посещающих участки (высокую явку), на фоне сокращения населения и его низкой публичной политической активности. Дополнительно, такие сокращения позволяют сэкономить бюджетные средства. Кроме того, уменьшенные коллективы сверхлояльных членов УИК могут обеспечить беспрепятственные нарушения во время проведения голосования и подсчета голосов и их сокрытие. Сокращение количества участков также может привести к более тщательному контролю со стороны властей над волеизъявлением граждан на предстоящих выборах*.

²⁵ Аналитический отчет по результатам наблюдения за формированием участковых избирательных комиссий: <https://elections2019.spring96.org/ru/news/94339>

²⁶ Отчет по итогам наблюдения за формированием участковых избирательных комиссий: <https://elections2018.spring96.org/ru/news/88746>

²⁷ СВЕДЕНИЯ о составе участковых избирательных комиссий: <https://rec.gov.by/uploads/files/Calendar/stat29.pdf>

КОЛИЧЕСТВО УИК И ИХ СОСТАВ



Представители провластных политических партий заняли 4 763 (8,3%) мест в УИК. Представители остальных провластных общественных объединений заняли 27 880 (48,7%) мест. По-прежнему, основными задействованными в процессе формирования составов комиссий являются крупнейшие *Белорусская партия «Белая Русь» (зарегистрированная 02.09.2023), Коммунистическая партия Беларуси, Либерально-демократическая партия Беларуси, Республиканская партия труда и справедливости, «Белая русь», «Белорусский республиканский союз молодежи», «Белорусский союз женщин», «Белорусский фонд мира», «Белорусское общественное объединение ветеранов» и профсоюзы, входящие в Федерацию профсоюзов Беларуси.* Все эти пять общественных объединений (кроме Фонда мира) в соответствии с новым законом «Об основах гражданского общества» отнесены решением Министерства юстиции²⁸ к субъектам гражданского общества, “имеющим право на взаимодействие с

²⁸ https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/

государственными органами (организациями) в особых формах”, т.е. их зависимость от государства закреплена законодательно.

В СОСТАВЕ УИК ПРЕДСТАВИТЕЛИ



Оппозиционные и независимые структуры в УИК не представлены. Дискриминационный подход к оппозиционным партиям и организациям был представлен и на прошлых выборах. Например, в 2018 г. в состав УИК было включено 26 человек (11% от выдвинутых или 0,04% от общего состава УИК) от оппозиционных партий, а из 83 претендентов от ОГП, единственной партии, которая была представлена в парламенте, в состав комиссий вошел только 1 человек.

Обновлённое законодательство позволяет не публиковать поимённые списки членов УИК, что значительно затрудняет возможность оценить специфику состава УИК, в частности то, насколько сохраняется отмечаемый обычно «производственный принцип» формирования избирательных комиссий, когда члены комиссии представляют один и тот же трудовой

коллектив, а их непосредственные начальники являются председателями этих избирательных комиссий

ЦИК представил обобщённую информацию о составе УИК²⁹, согласно которой граждане в возрасте до 31 года составили всего 6,5%. Из нее также видно, что преобладающее большинство мест в УИК занято женщинами: 74,7% от общего состава. Такая же тенденция к гендерному дисбалансу наблюдается и на уровне территориальных и окружных комиссий, где доля женщин приходится на 81,7% от общего состава. При этом заметна динамика увеличения количества женщин по мере снижения административно-территориального уровня комиссии.

ЖЕНЩИНЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЯХ РАЗНОГО УРОВНЯ



²⁹ <https://rec.gov.by/uploads/files/Calendar/stat29.pdf>