**Выборы депутатов**

**местных Советов депутатов Республики Беларусь**

**двадцать седьмого созыва**

**Отчет по итогам наблюдения**

**за формированием территориальных избирательных комиссий**

*Наблюдение за выборами депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь двадцать седьмого созыва осуществляется активистами*[*РПГА «Белорусский Хельсинкский комитет»*](http://www.belhelcom.org/)*и*[*ПЦ «Вясна»*](https://spring96.org/be)*в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы»1. В наблюдении участвуют 29 долгосрочных наблюдателей кампании «Правозащитники за свободные выборы», которые рассредоточены по областным центрам и крупнейших городах Беларуси.*

**ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

1.Территориальные избирательные комиссии (далее - ТИК) - один из ключевых механизмов избирательного процесса. Именно от работы ТИК, как и от функционирования Центральной комиссии2, зависит, будут ли выборы депутатов местных Советов депутатов соответствовать стандартам свободных и справедливых выборов.

2. В нормах действующего законодательства относительно формирования ТИК отмечены: искусственные ограничения для политических партий и общественных объединений в возможности выдвигать своих представителей в состав ТИК (а именно: - требование наличия организационных структур, зарегистрированных или поставленных на учет на районном и городском уровнях); отсутствие критериев при отборе претендентов в состав ТИК; отсутствие прозрачности на этапе выделений претендентов в состав ТИК; ограничения в возможности наблюдать за процессом утверждения состава ТИК. Изменения, внесенные в Избирательный кодекс Республики Беларусь (далее - ИК) в ноябре 2013 не улучшили законодательного регулирования формирования ТИК.

3. Отсутствие определенных критериев при отборе претендентов в состав ТИК делает фактически бессмысленным обжалование решений органов, которые их формируют, в судебном порядке.

4. Выдвижение представителей в состав ТИК происходило свободно, однако фактически не освещалось в государственных СМИ.

5. Заседания органов, которые формировали ТИК, прошли в условиях ограниченной информированности избирателей. Сведения о том, когда и где будут проходить совместные заседания президиумов Советов депутатов и исполкомов по утверждению состава комиссий, были малодоступными. В 46 % случаев органы власти не допустили наблюдателей кампании «Правозащитники за свободные выборы» на эти заседания.

6. Заседания органов, которые формируют ТИК, в большинстве случаев прошли формально: на них не были представлены и обсуждены кандидатуры выдвинутых в состав комиссий, голосование происходило сразу за предложенный список. Фактически заседании сводились к безальтернативному утверждению заранее подготовленных представителями местных органов власти списков состава комиссий.

7. Количество кандидатов, выдвинутых в состав ТИК от всех зарегистрированных в стране политических партий, составило 153 человека (1,29 % от общего количества выдвинутых), а от оппозиционных партий - 44 человека (0,37 %).

1. [*РПГА «Белорусский Хельсинкский комитет»*](http://www.belhelcom.org/)*:* <http://www.belhelcom.org/>; ПЦ «Вясна»: <https://spring96.org>.

2 Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

Из них в состав комиссий вошло только 5 человек (0,00047 % от общего числа членов ТИК, или 11,4 % от общего количества выдвинутых представителей оппозиционных партий). Кандидаты от провластных партий вошли в состав ТИК в 8 случаях из 10. (Для сравнения: на местных выборах 2010 г. в состав ТИК были введены 25% от общего количества выдвинутых представителей оппозиционных партий). Из общего числа 1328 ТИК только в 5 комиссиях (0,4%) представлены члены оппозиционных политических партий.

8. Формирование ТИК во время проведения выборов депутатов местных Советов депутатов 27-го созыва существенно не отличалась от процесса формирования ТИК в период президентской избирательной кампании (2010) и местных выборов (2010).

**ПРАВОВАЯ БАЗА**

В соответствии со ст. 29 ИК подготовку и проведение выборов депутатов местных Советов депутатов обеспечивают территориальные избирательные комиссии - областные, Минская городская, районные, городские (в городах областного и районного подчинения), поселковые и сельские; окружные избирательные комиссии по выборам в областные Советы депутатов и территориальные избирательные комиссии, осуществляющие в районах города Минска полномочия окружных избирательных комиссий по выборам в Минский городской Совет депутатов (в каждом районе города Минска создается по одной комиссии). Выдвигать своих представителей в состав ТИК (по 1 представителю в соответствующую комиссию) имеют право: руководящие органы таких организационных структур политических партий, других общественных объединений, которые зарегистрированы на том же территориальном уровне, где создается ТИК; трудовые коллективы организаций или коллективы их структурных подразделений, насчитывающих не менее 10 рабочих и находящиеся на территории деятельности соответствующих ТИК; граждане в количестве не менее 10 человек, обладающих избирательным правом и проживающих на территории деятельности соответствующих ТИК. Таким образом, по-прежнему политические партии и общественные объединения могут выдвигать своих представителей в избирательные комиссии не по всей территории их деятельности, а только по тем территориям, где они имеют зарегистрированные организационные структуры.

Областные и Минская городская ТИК формируются президиумами областных, Минского городского Советов депутатов и областными, Минским городским исполнительными комитетами в составе 9-13 человек. Районные, городские (в городах областного подчинения) - президиумами районных, городских Советов депутатов и районными, городскими исполнительными комитетами в составе 9-13 человек. Городские (в городах районного подчинения), поселковые, сельские ТИК - городскими, поселковыми, сельскими исполнительными комитетами в составе 7-11 человек.

В соответствии со ст. 35 ИК, как правило, не менее трети состава комиссии должны составлять представители политических партий и других общественных объединений. Государственные служащие не могут составлять более трети состава комиссии. В состав комиссий не могут также входить судьи, прокуроры, руководители местных исполнительных и распорядительных органов.

  На заседаниях органов, формирующих комиссии, вправе присутствовать представители субъектов, имеющих право выдвигать своих представителей в состав комиссий (политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов и граждан). Решение о формировании ТИК в семидневный срок с момента его принятия размещается в печати. Решение о формировании поселковых, сельских ТИК в тот же срок может быть доведено до сведения граждан иным способом.

Решение органа, который формирует комиссии, может быть обжаловано в трехдневный срок с момента его принятия соответственно в областном, Минском городском, районном,

городском суде субъектами, которые выдвинули своих представителей в состав комиссии. Суд рассматривает жалобу в течение трех дней, его решение является окончательным.

**ПРОЦЕСС ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ В СОСТАВ ТИК**

Выдвижение представителей в состав ТИК состоялось в соответствии с Календарным планом3 и завершилась не позднее 24 декабря 2014 года.

Как и во время предыдущих избирательных кампаний, в этом году этот процесс прошел в условиях ограниченной информированности населения. С момента объявления выборов и до последнего дня выдвижения кандидатур в состав комиссий ответственные за формирование комиссий органы власти и государственные СМИ практически не давали информации об этом мероприятии.

Основной проблемой, с которой столкнулись политические партии при выдвижении своих представителей в состав ТИК, было отсутствие организационных структур, зарегистрированных или поставленных на учет на районном и городском уровнях. В предыдущие годы многие организационные структуры политических партий были ликвидированы по искам управлений юстиции в связи с тем, что имели регистрацию в помещениях жилого фонда. Отсутствие зарегистрированных или поставленных на учет организационных структур существенно ограничило возможности выдвижения представителей политических партий в состав соответствующих ТИК.

Органы, который формируют комиссии, в большинстве не создавали препятствий для подачи документов субъектам, которые смогли выделить в состав ТИК своих представителей. Почти все субъекты были проинформированы о времени и месте приема документов и сумели подать их. Один факт отказа зафиксирован в Бресте. 24 декабря у Дениса Турченяка, выделенного гражданами, не приняли документы, сославшись на то, что накануне Рождества Христова срок работы органов, которые формируют комиссии, сокращен на 1 час.

По данным ЦИК, в состав 1331 ТИК (6 областных и Минской городской, 118 районных, 10 городских в городах областного подчинения, 14 городских в городах районного подчинения, 25 поселковых, 1 157 сельских) выдвинуто 11706 кандидатов.

Органы, ответственные за формирование комиссий, не всегда сообщали наблюдателям количество выдвинутых кандидатов, практически невозможно было выяснить их фамилии. За некоторым исключением (например , при формировании Бобруйской районной избирательной комиссии заинтересованные лица смогли ознакомиться с материалами выдвижения), нельзя было ознакомиться с документами по выдвижению и убедиться в том, что все необходимые при выдвижении кандидатур формальности были соблюдены.

3. Календарный план организационных мероприятий по подготовен и проведению выборов в местные Советы депутатов Республики Беларусь 27 созыва.

ЦИК приводит следующие данные о выдвижении представителей в состав ТИК4:

Из 15 зарегистрированных в стране политических партий своих представителей в состав ТИК выделили 10, в том числе 4 оппозиционных: Белорусская партия левых «Справедливый мир» (23), Объединенная гражданская партия (11), Партия БНФ (6), Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) (2). Если, по данным ЦИК, от четырех оппозиционных партий вместе было выдвинуто 42 кандидата, то согласно данным партийных штабов – 45. Это значит, что 3 партийные кандидаты выдвигались другим путем. Таким образом от общего числа кандидатов, выдвинутых партиями, от оппозиционных партий было выдвинуто 28%. Все зарегистрированные партии выдвинули в состав комиссий 1,29 % кандидатов, оппозиционные - 0,36% от общего числа кандидатов.

4 Доступно на: <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS27-sved2.pdf>.

Более трети кандидатов в ТИК составили выдвиженцы общественных объединений и профсоюзов. При этом всего 5 организаций - ОО «Белая Русь», ОО «Белорусский республиканский союз молодежи», Федерация профсоюзов Беларуси, Белорусский союз женщин и Белорусское общественное объединение ветеранов - выставили 94% от всех кандидатов от общественных объединений и профсоюзов.

**ЗАСЕДАНИЯ ОРГАНОВ, ОБРАЗУЮЩИХ КОМИССИИ**

Совместные заседания президиумов областных, Минского городского, районных, городских (городов областного подчинения) и районных в городах Советов депутатов и соответствующих исполнительных комитетов состоялись в соответствии с Календарным планом - не позднее 27 декабря 2013 года. Всего создано 1331 ТИК.

Информация о том, когда и где будут проходить совместные заседания президиумов Советов депутатов и исполкомов по утверждению состава комиссий, была малодоступной. На большинстве официальных сайтов не появилось сообщений о дате и месте заседания. Наблюдатели кампании «Правозащитники за свободные выборы» были вынуждены специально спрашивать об этом у представителей местных органов власти. Следовательно и субъекты, которые выдвигали представителей в состав ТИК, и наблюдатели были ограничены в своих правах.

На заседаниях органов, образующих комиссии, необходимый кворум был обеспечен повсюду.

Как и во время предыдущих избирательных кампаний, продолжительность заседаний органов, образующих комиссии, во многих местах была минимальной. Например, Оршанский районный исполнительный комитет провел его за 12 минут, Речицкий районный исполнительный комитет - за 15 минут, Витебский городской исполнительный комитет - за 14 минут. Из 20 исполнительных комитетов (президиумов Советов депутатов), где велось наблюдение, в 17 случаях заседании длились менее 20 минут. Обсуждения кандидатур не происходило, голосование шло сразу за предложенный список без представления лиц, предложенных в состав комиссии.

Исключением явилось заседание Витебского городского исполнительного комитета и Президиума Витебского городского Совета депутатов, на котором происходило обсуждение каждой из 17 кандидатур, которое продолжалось час и 14 минут. Во время его давалась характеристика каждого из претендентов, решающим фактором в которой служил «опыт работы в избирательной комиссии». В отношении четырех претендентов было заявлено, что такого опыта у них нет. Но двое из них выразили несогласие и сообщили присутствующим о своем участии в работе ТИК во время предыдущих избирательных кампаний. В итоге они все равно не были включены в состав ТИК.

Процесс формирования ТИК в текущей избирательной кампании свидетельствует о формальном характере этой избирательной процедуры.

**СОСТАВ ОБРАЗОВАННЫХ КОМИССИЙ**

В состав 1328 ТИК были выбраны 10607 человек. Количество ТИК уменьшилось на 3 в связи с тем, что 20 декабря 2013 г. были ликвидированы 3 сельсовета в Брестской области. Активность политических партий была невысокая, но из выделенных 151 вошли в состав ТИК только 97 их представителей, большинство из которых составили члены партий, лояльных к действующей власти. Только от КПБ и Республиканской партии труда и справедливости в состав ТИК включено соответственно 71 и 16 членов. Таким образом, из 109 кандидатов от этих партий в состав ТИК прошли 92 человека (84,4 % от общего количества выдвинутых). А вот из 44 представителей четырех оппозиционных партий, выдвинутых в состав ТИК (0,37 % от общего числа кандидатов), включены в комиссии только 5 кандидатов (0,00047 % от общего числа членов ТИК, или 11,4 % от общего числа выдвинутых представителей оппозиционных партий).

Таким образом, представители оппозиционных партий присутствуют только в 5 комиссиях из 1328. Предвзятое отношение органов, которые образовывали избирательные комиссии, представителей оппозиционных политических партий, является очевидным: если практически каждый из среднестатистических кандидатов попал в состав ТИК, то в случае представителей оппозиционных политических партий - только 1 из 10. При этом кандидаты от лояльных власти партий попадали в комиссии в 8 случаях из 10.

Зафиксированы факты включения в состав ТИК лиц от провластных организаций, несмотря на грубые нарушения избирательного законодательства в соответствующих документах. Так, при формировании Витебской городской избирательной комиссии в протоколе Пленума Витебского городского комитета Коммунистической партии Беларуси, который выделил в состав комиссии Алексея Струкова не был указан номер телефона руководящего органа партии, как это предусматривает ИК. Однако Струков был включен в состав комиссии. Членам ТИК также стала Валентина Казаковская, несмотря на то, что в протоколе собрания трудового коллектива, выдвинувшего ее в комиссию, не указан адрес и телефон предприятия. В состав комиссии также вошла Татьяна Игнаткова, хотя в заявлении граждан, выдвинувших ее в состав комиссии, не указано место жительства (населенный пункт) ни одного из тех, кто подписал заявление.

**УСЛОВИЯ НАБЛЮДЕНИЯ**

ИК не регулирует наблюдение за порядком формирования ТИК. Статья 34 ИК регламентирует право присутствовать на заседаниях представителей только тех субъектов, которые имеют право выдвигать в состав ТИК своих представителей. Однако ч. 1 ст. 13 ИК установлено, что подготовка и проведение выборов осуществляются открыто и гласно. Кроме того, согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местное управление осуществляется в том числе, на принципе гласности. Часть 2 ст. 39 этого закона устанавливает общее правило, согласно которому на заседаниях исполнительного и распорядительного органа в установленном порядке могут присутствовать представители других государственных органов и иных организаций, органов территориального общественного самоуправления, а также граждане.

Надо отметить, что с 2010 г. наблюдатели почти без препятствий со стороны органов власти присутствовали на заседаниях органов по формированию ТИК. Однако в текущей избирательной кампании отказано в этом практически половине из них (с. 26 - 12). Например, такая ситуация произошла с представителями БХК при формировании Брестской городской избирательной комиссии, Витебской городской избирательной комиссии, Борисовской районной избирательной комиссии и прочее. Основанием повсюду служило положение упомянутой ст. 34 ИК. Таким образом, комиссии обосновывали свои отказы формально-указывая на отсутствие урегулирования.

В результате, пользуясь отсутствием нормы в ИК о праве наблюдать за процессом формирования ТИК, органы власти создали преграду значительной части независимых наблюдателей, нарушив принцип гласности и прозрачности выборов, гарантированный ст. 13 ИК и ст. 3 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».