

*Михаил Иванович Пастухов*

## **Парламентские выборы 2016 года в Беларуси: правовые основы, процедуры, результаты**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Парламент, выборы, избирательное законодательство,  
избирательные комиссии, кандидаты в депутаты, голосование,  
итоги голосования*

### **Введение**

11 сентября 2016 г. прошли выборы в белорусский парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. В нижнюю палату – Палату представителей – на 110 мест баллотировался 491 кандидат. По данным Центризбиркома, выборы состоялись по всем избирательным округам. Одновременно проходили выборы в верхнюю палату – Совет Республики – путем косвенных выборов – по 8 членов от областей и города Минска. Еще 8 членов назначает Президент Республики Беларусь.

Среди депутатов Палаты представителей – 16 представителей от политических партий, 28 прежних депутатов, 38 женщин.

При проведении парламентских выборов присутствовали международные наблюдатели: от ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, СНГ, ШОС.

### **Белорусское законодательство о выборах**

Проведение выборов в Беларуси регулируется Конституцией, Избирательным кодексом и рядом подзаконных актов.

В новой редакции Конституции Республики Беларусь, принятой в результате референдума 1996 года, имеется глава «Избирательная система»

(ст. 64–72). В ней закрепляются основные принципы избирательной системы (всеобщность, добровольность участия, равенство прав избирателей и кандидатов, прямые выборы, обеспечение тайны волеизъявления) и основные положения, касающиеся организации и проведения выборов.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 70 Конституции расходы на подготовку и проведение выборов осуществляются за счет государства в пределах, выделенных на эти цели средств.

Избирательный кодекс Республики Беларусь был принят в феврале 2000 года<sup>1</sup>. Он заменил ряд законов о выборах, в том числе: «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь», «О выборах Президента Республики Беларусь», «О выборах депутатов местных Советов Республики Беларусь».

В последующем в Избирательный кодекс вносились изменения и дополнения: от 4 июля 2000 г., от 4 января 2003 г., от 6 октября 2006 г., от 4 января 2010 г., от 8 ноября 2011 г., от 25 ноября 2013 г., от 4 июня 2015 г. Так, в результате поправок, введено обязательное представительство в избирательных комиссиях политических партий и других общественных объединений; упрощен порядок выдвижения кандидатов в депутаты; предоставлены большие возможности для агитации, включая проведение дебатов по телевидению; кандидатам разрешено создавать избирательные фонды; исключен порог явки избирателей, необходимый для признания выборов местных Советов состоявшимися; расширены права наблюдателей.

Наибольшие по объему и по значимости поправки в Избирательный кодекс были внесены Законом от 25 ноября 2013 г. № 72-З<sup>2</sup>. В соответствии с новым Законом был изменен порядок определения результатов выборов депутатов Палаты представителей. Согласно ст. 82 Избирательного кодекса, выборы признаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины избирателей округа, включенных в списки для голосования, а избранным считается кандидат в депутаты, получивший наибольшее число голосов избирателей.

Новый Закон установил порядок проведения массовых мероприятий, организуемых кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, их доверенными лицами (ст. 45–1). Для их проведения требуется направление уведомления в местный исполком не позднее, чем за два дня до даты

---

<sup>1</sup> Избирательный кодекс Республики Беларусь, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2000, №25.

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2013 г. № 72-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов», Национальный правовой портал Республики Беларусь, 27.11.2013. 2/2070.

мероприятия. В нем подлежит указанию форма массового мероприятия, место (места) его проведения, дата, время начала и окончания мероприятия; фамилия, имя, отчество заявителя, сведения о месте его жительства и номер телефона, дата подачи уведомления. Местный исполнительный комитет дает согласие на проведение мероприятия или отказывает в его проведении.

В соответствии с этими поправками в Избирательный кодекс запрещаются призывы, ««побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, референдума, назначенных в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь» (ст. 47). За действия такого рода в административном законодательстве предусмотрена ответственность в виде штрафа до 15 базовых величин (в эквиваленте до 150 долларов США).

Новшеством стало образование избирательных фондов кандидатов. В статье 48–1 Избирательного кодекса было подробно расписано, из каких средств и в каком порядке могут формироваться такие фонды. Кроме того, устанавливалась предельная сумма избирательных фондов для кандидатов в Президенты, кандидатов в Палату представителей и кандидатов в депутаты местных Советов.

Следует отметить, что источниками законодательства о выборах в Беларуси являются также и акты Президента. Например, верхняя палата Парламента – Совет Республики – первоначально формировался на основе декрета Президента Республики Беларусь от 11 декабря 1996 г. № 3 «Об утверждении Положения о выборах членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь». Он действовал вплоть до принятия Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 8 июля 2008 г.

Накануне президентских выборов 2001 г. был издан декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2001 г. № 20 «Об обязательном декларировании доходов и имущества кандидата в Президенты Республики Беларусь, его близких родственников, супруги (супруга) и ее (его) родителей и некоторых иных мерах, направленных на проведение открытых, свободных и честных выборов». В последующем нормы этого декрета были включены в Избирательный кодекс и стали применяться в отношении кандидатов в депутаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Как показывает практика выборов, по данному критерию периодически ряд кандидатов в Президенты и в депутаты не проходит регистрации. Между тем, согласно части 2 статьи 101 новой редакции Конституции, не допускается делегирование Президенту полномочий на издание декретов, предусматривающих «...изменение порядка выборов Президента и Парламента».

Следует также иметь в виду, что в ходе подготовки и проведения выборов Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов издает множество постановлений, обязательных для исполнения избирательными комиссиями.

Оценивая избирательное законодательство Республики Беларусь, можно сказать, что оно закрепляет мажоритарную систему выборов Президента и депутатов Парламента. Избирательный процесс на всех этапах контролируется избирательными комиссиями. Участие в выборах для представителей оппозиции затрудняется рядом формальных требований, в том числе сбором подписей и их предвзятой проверкой, представлением декларации о доходах и имуществе. Процедура подсчета голосов не является прозрачной и не обеспечивает свободного контроля со стороны наблюдателей. Обжалование нарушений законодательства не гарантирует объективной проверки результатов.

## **Рекомендации ОБСЕ по улучшению законодательства о выборах**

Начиная с 1996 года, наблюдатели от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ не признавали выборы в Беларуси. По итогам избирательной кампании они указывали на отступления от международных стандартов и высказывали рекомендации по их устранению. Власти Беларуси время от времени учитывали эти рекомендации.

В качестве примера можно указать, что эксперты БДИПЧ ОБСЕ, основываясь на Отчете миссии по наблюдению за президентскими выборами 11 октября 2015 года, разработали Рекомендации по улучшению избирательного законодательства Беларуси<sup>3</sup>.

В этих Рекомендациях предлагалось провести реформирование законодательства Беларуси с целью обеспечения целостности и прозрачности всех стадий избирательного процесса, пересмотреть систему выдвижения и назначения членов избирательных комиссий, обеспечить проведение предвыборной кампании в честных и свободных условиях, предпринять меры для доступа наблюдателей ко всем аспектам избирательного процесса, включая период голосования, подсчета и сведения результатов. Систему досрочного голосования и голосования на дому также предлагается пересмотреть с тем, чтобы обеспечить за ними открытый и строгий контроль.

---

<sup>3</sup> Рекомендации по улучшению избирательного законодательства Беларуси // <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/belarus/221346?download=true>.

Председатель Центризбиркома Лидия Ермошина заявила, что некоторые рекомендации БДИП ОБСЕ по совершенствованию избирательного процесса, не требующие изменений в закон, будут учтены в виде улучшения правоприменительной практики. Однако это выразилось лишь в том, что наблюдателям разрешили подходить ближе к столу при подсчете голосов.

В результате БДИП ОБСЕ констатировало невыполнение существенной части сделанных ранее рекомендаций по улучшению избирательного процесса.

Наблюдатели ОБСЕ присутствовали на 1539 участках, что составляет 25% от общего числа. Процедура подсчета голосов была оценена ими негативно, поскольку наблюдатели не имели возможности видеть, как происходит подсчет голосов.

Итоговый отчет наблюдателей от ОБСЕ будет опубликован через восемь недель после проведения выборов (в ноябре 2016 г.).

В то же время глава миссии наблюдателей от СНГ Сергей Лебедев на следующий день после выборов заявил, что выборы в Беларуси были открытыми и демократическими. Никаких замечаний по прошедшим выборам не высказали также наблюдатели от Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

## **Состав, компетенция и порядок формирования белорусского парламента**

В Республике Беларусь после ноябрьского референдума 1996 года был сформирован двухпалатный парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Он состоит из Палаты представителей в составе 110 депутатов и Совета Республики в составе 64 членов.

Состав нового парламента, его компетенция, порядок формирования и деятельности регулируются в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 8 июля 2008 г.<sup>4</sup>

Депутаты Палаты представителей избираются на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной системе выборов, то есть по одномандатным округам. Депутаты должны быть гражданами Беларуси в возрасте от 21 года. Они

---

<sup>4</sup> Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. «О Национальном собрании Республики Беларусь», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2008, № 172.

могут быть членами правительства, но не могут в то же время работать в Совете Республики.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска избираются на заседаниях местных Советов по 8 членов. В дополнение к ним 8 членов Совета Республики назначаются Президентом. Кандидаты в члены Совета Республики должны быть в возрасте **от 30 лет, а также постоянно проживать** в соответствующем регионе Беларуси не меньше **5 лет**.

Палата представителей имеет ряд полномочий, в том числе: рассматривает по предложению уполномоченных субъектов проекты законов, назначает выборы Президента Республики Беларусь, дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра, осуществляет контроль за деятельностью Правительства, принимает отставку Президента, может инициировать процедуру отрешения Президента от должности в случае обвинения его в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления.

Основные полномочия Совета Республики – одобрение или отклонение принятых Палатой представителей проектов законов, а также дача согласия Президенту на назначение высших должностных лиц. Кроме того, Совет Республики избирает 6 из 12 судей Конституционного суда и 6 из 12 членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов.

Палаты Парламента избирают из своего состава Председателя и его заместителя, а также постоянные комиссии и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат.

Белорусский парламент работает в сессионном порядке. В течение календарного года он принимает около 100 законов (из них примерно третья часть – ратификация международных договоров, значительная часть – внесение поправок в действующие законы, остальные – принятие новых законов). После принятия законов палатами парламента они направляются на экспертизу в Конституционный суд. После получения положительного заключения суда они представляются на подпись Президенту.

В 2015 году из числа принятых законов следует отметить Законы «О борьбе с коррупцией» и «Об альтернативной службе». Они являются объемными по содержанию и по-новому регулируют многие сферы общественных отношений. Конституционный суд не выявил в них нарушений Конституции Республики Беларусь. Тем не менее, независимые юристы указывают на ряд норм, которые устанавливают ограничения в реализации конституционных прав и свобод граждан.

Еще один значимый правовой акт, который получил известность не только в Беларуси, но и за рубежом, это – президентский декрет № 3 от 4 апреля 2015 г. «О предупреждении социального иждивенчества» (*по Конституции, президентские декреты для получения статуса закона подлежат утверждению палатами парламента. – Авт.*). Данный декрет был принят «...в целях предупреждения социального иждивенчества, стимулирования трудоспособных граждан к трудовой деятельности, обеспечения исполнения конституционной обязанности граждан по участию в финансировании государственных расходов...». Граждане, попавшие под действие декрета, обязаны в установленный срок заплатить так называемый сбор в размере 20 базовых величин (около 200 долларов США). В противном случае они рискуют получить штраф.

План подготовки законопроектов на 2016 год предусматривает принятие 36 законопроектов. Среди них: поправки в ряд законов, в том числе: о пособиях семьям, воспитывающим детей, о социальном обслуживании, о физической культуре и спорту, о защите прав потребителей, о персональных данных.

Заслуживает быть отмеченным Закон от 22 апреля 2016 г., в соответствии с которым ужесточается ответственность за различные формы экстремизма. В частности, вводится уголовная ответственность от трех до десяти лет лишения свободы за создание экстремистских организаций, руководство ими, участие в них и содействие их деятельности. По мнению независимых экспертов, указанные нормы могут использоваться белорусскими спецслужбами не только в борьбе с реальными экстремистами, но и с политическими оппонентами власти.

## **Особенности проведения парламентских выборов 2016 года**

Указанные выборы были назначены указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2016 г. Во исполнение Указа Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов создала 6 областных и Минскую территориальную избирательные комиссии, 110 окружных комиссий, а также 6149 участковых избирательных комиссий.

По данным Центризбиркома, в состав участковых избирательных комиссий было включено 65857 человек. Из них – только 53 чел. от оппозиционных политических партий (из 303 представителей). Представительство провластных партий было более широким. Например, от Республиканской партии труда и справедливости – 265 чел., от Коммунистической партии

Беларуси – 816 чел. От общественного объединения «Беларусь Русь» в избирательные комиссии включено 4626 чел.

Такой подход к формированию избирательных комиссий свидетельствует о нарушении принципов свободного участия в выборах и равенства прав избирателей (ст.ст. 5,6 Избирательного кодекса). Так, по городу Минску организаторы выборов не утвердили ни одного из более 50 представителей Объединенной гражданской партии. Такая же картина наблюдалась и в отношении других оппозиционных партий, а также движения «За Свободу».

Следующим этапом выборов стало выдвижение кандидатов в депутаты. В качестве кандидатов от партий, трудовых коллективов и путем сбора подписей было представлено 630 чел. Из них прошли регистрацию в окружных избирательных комиссиях 521 чел.

Однако на этом этапе проявилась тенденциозность в отношении представителей оппозиции. Так, из правоцентристской коалиции партий не прошли регистрацию 14 чел. (из 81), от партии «Белорусский народный фронт» – 11 чел. (из 60), от партии левых «Справедливый свет» – 8 (из 46). В то же время провластные партии (Коммунистической партии Белорусской, Республиканской партии труда и справедливости, Белорусской патриотической партии) прошли регистрацию с минимальными потерями.

Характерной особенностью белорусских выборов является массовое досрочное голосование, которое разрешается за пять дней до основного дня. В соответствии со ст. 53 Избирательного кодекса избиратель вправе проголосовать досрочно, если в день голосования не может находиться по месту своего жительства. При этом не требуется подтверждать причины невозможности прийти на избирательный участок в день выборов. Это позволяет использовать административный ресурс в отношении зависимых от власти и администрации избирателей (студентов, военнослужащих, чиновников, работников предприятий).

Согласно официальным данным, 31,3% избирателей проголосовали досрочно. Впрочем, независимые наблюдатели заявляют, что на ряде участков досрочное голосование превышало 50% от числа всех избирателей.

Еще одной особенностью белорусских выборов является то, что в основной день голосования на участках малоллюдно. По данным независимых наблюдателей, явка избирателей не превышала 20–30%. Однако выборы были признаны состоявшимися по всем 110 избирательным округам.

Наблюдатели и независимые журналисты зафиксировали множество фактов нарушения избирательного законодательства в ходе прошедших выборов. Из обилия информационных материалов стоит отметить только несколько.

Член одной из участковых комиссий в Минске сдала свое удостоверение после конфликта с председателем комиссии из-за разных цифр при под-



счете бюллетеней. Позднее она рассказала журналистам, что при досрочном голосовании насчитала 279 избирателей, а в протоколе комиссии оказалась цифра 568.

Корреспондент одной из независимых газет сообщил, что на участке № 205 г. Минска, где победу отдали представителю Объединенной гражданской партии Анне Канопацкой, количество бюллетеней было увеличено с 613 до 1242. Кроме того, на этом участке удалось сфотографировать протокол комиссии с числом досрочно проголосовавших (169), а в итоговом протоколе стояла цифра 501.

Кандидат в депутаты по Свислочскому округу № 94 Владимир Новояс публично высказал несогласие с результатами голосования. Его команда тщательно отслеживала явку избирателей на всех участках округа. По их подсчетам, она не превысила 35%. Но комиссия объявила выборы состоявшимися.

Представители общественного движения «За справедливые выборы» на пресс-конференции 12 сентября заявили, что прошедшие выборы не могут быть признаны свободными и справедливыми. Такое же мнение высказали представители политических партий и общественных объединений, входящих в правоцентристскую коалицию. Ряд из них направили жалобы в Центризбирком по фактам фальсификации выборов.

12 сентября по инициативе лидеров оппозиции на Октябрьской площади города Минска прошел митинг, на который собралось около 300 человек. На нем выступил ряд оппозиционных политиков, которые заявили о непризнании выборов. Далее участники под национальными флагами прошли по центральному проспекту к зданию Парламента и Центризбиркома. Милиция не препятствовала акции протеста, но снимала действия митингующих на видеокамеры.

По данным ЦИК, явка избирателей на выборах депутатов Палаты представителей составила 74,32% (с учетом досрочного голосования). В новом составе Палаты представителей оказались 28 прежних депутатов, 8 представителей от Коммунистической партии, 3 – от Республиканской партии труда и справедливости, 3 – от Белорусской патриотической партии, 1 – от Либерально-демократической партии, 1 – от Объединенной гражданской партии). Из 110 депутатов – 38 женщин.

Одновременно с выборами в Палату представителей проходил процесс выдвижения от областей и города Минска кандидатов в верхнюю палату – Совет Республики. К 12 сентября на депутатских собраниях областей и города Минска были утверждены 56 членов. Остальные 8 членов вправе назначить Президент, но по сложившейся практике он «заполняет» вакансии не сразу, а в течение длительного времени.

Для сведения: в числе новых членов Совета Республики (их еще называют «сенаторами») – министр труда и социальной защиты Мариана Щеткина, заместитель министра юстиции Алла Бодак, председатель Федерации профсоюзов Беларуси Михаил Орда, ректор Белорусской академии музыки Екатерина Дулова, посол Беларуси в Японии Сергей Рахманов, прежний председатель Совета Республики. Абсолютное большинство членов этой палаты – руководители предприятий и учреждений, которые пользуются поддержкой местных органов исполнительной власти. Другими словами, «свои люди».

Ряд независимых юристов, в том числе и автор публикации, выступают за упразднение верхней палаты белорусского парламента как чисто бутафорской. Ее создание лишено всякого смысла по ряду причин. Во-первых, порядок избрания ее членов является непрозрачным и недемократичным. Во-вторых, никаких региональных особенностей Совет Республики не отражает. В-третьих, никакой функциональной нагрузки эта палата не выполняет (она только утверждает принятые нижней палатой законопроекты и дает согласие на назначение высших должностных лиц). В то же время расходы на содержание этой палаты весьма значительные.

## **Некоторые выводы и предложения**

В Беларуси избирательная система демонстрирует свою консервативность, недемократичность и неэффективность. Международные эксперты, в том числе от ОБСЕ и ПАСЕ, неоднократно высказывали конкретные рекомендации по улучшению избирательного процесса Беларуси, однако власти упорно игнорировали высказанные пожелания. Как результат – ни одни выборы в Беларуси после 1996 года не были признаны этими организациями как свободные, открытые и справедливые.

Парламентские выборы в Беларуси 2016 года были проведены по прежней процедуре. В качестве особенностей этих выборов можно назвать:

- 1) наличие в составе избирательных комиссий минимального количества представителей от оппозиционных политических партий и движений;
- 2) тенденциозность при регистрации кандидатов в депутаты от оппозиции;
- 3) использование административного ресурса при проведении досрочного голосования;
- 4) чрезмерное завышение явки избирателей, как при досрочном голосовании, так и в день голосования;
- 5) воспрепятствование свободному наблюдению за подсчетом голосования.

Предлагается обсудить вопрос о введении смешанной избирательной системы в Беларуси, что повлечет за собой переработку действующего избирательного законодательства. По примеру Российской Федерации, а также с учетом прошлого опыта Беларуси следует принять конкретные законы о выборах, а именно: «О выборах депутатов Парламента», «О выборах Президента Республики Беларусь», «О выборах депутатов местных представительных органов».

Верхнюю палату белорусского парламента предлагается упразднить за ненадобностью, а состав избираемых депутатов увеличить для более полной реализации смешанной избирательной системы. Если следовать принципу конституционной преемственности и не признавать итоги сомнительного ноябрьского референдума 1996 года, то легитимным парламентом Беларуси должен быть признан Верховный Совет Республики Беларусь – однопалатный парламент в составе 260 депутатов. Правда, это потребует соответствующих конституционных преобразований.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье анализируются итоги парламентских выборов в Республике Беларусь. При этом делается акцент на особенностях белорусского законодательства о выборах, а также практике его применения. Вносятся предложения по реформированию законодательства о выборах Беларуси.

*Mikhail I. Pastukhov*

## **PARLIAMENTARY ELECTIONS 2016 IN BELARUS: LEGAL FRAMEWORK, THE PROCEDURE AND THE RESULTS**

The article analyzes the results of the parliamentary elections in the Republic of Belarus. It emphasizes on the specifics of the Belarusian electoral legislation and practice of its application.

**KEY WORDS:** *parliament, elections, the electoral legislation, election commissions, candidates, vote, the results of voting*

## Библиография

Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2013 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов», Национальный правовой портал Респ. Беларусь, 27.11.2013 г., 2/2070.

Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. «О Национальном собрании Республики Беларусь» Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2008, № 172. Избирательный кодекс Республики Беларусь, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2000, № 25.

Рекомендации по улучшению избирательного законодательства Беларуси // <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/belarus/221346?download=true>.