

## Национальный Индекс прав человека

<https://index.belhelcom.org/>

2022

### Право принимать участие в ведении государственных дел:

Комментарии экспертов

**Оценка: 1,9**

**в том числе, оценка по компонентам:**

- Участие в ведении государственных дел в контекстах, не связанных с выборами 1,5
- Право избирать и быть избранным 3
- Доступ к государственной службе 1,2

Оценивая состояние с правом принимать участие в ведении государственных дел в 2022 г., эксперты Индекса поставили более низкие оценки, чем в 2021 г. Позиция экспертов подробнее разъяснена ниже.

#### • **Участие в ведении государственных дел в контекстах, не связанных с выборами**

Эксперты отмечают, что закрепленные в законодательстве механизмы привлечения заинтересованных сторон к формированию повестки принятия решений, а также обсуждению предлагаемых проектов, программ, законов или политик в 2022 г. не изменились. При этом в стране сложилась общая атмосфера страха и недоверия к власти в связи с развернувшимися масштабными репрессиями против лиц, выразивших несогласие с действиями властей в период президентских выборов 2020 г. Многие из-за опасений «попасть в поле зрения» властей вовсе не обращаются в государственные органы. Это может подтверждаться, в том числе, количеством предложений граждан для включения в план подготовки проектов законодательных актов (2 – в 2022 г.<sup>1</sup>). Статистика платформы petitions.by, согласно которой количество подписаний петиций в 2022 г. значительно снизилось по сравнению с предыдущими годами, также может быть релевантна<sup>2</sup>.

По наблюдениям экспертов, государство предпринимает поступательные меры по ограничению участия граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов (далее – НПА). Так, в 2022 г. на портале forumpravo.by, который используется как площадка для общественного обсуждения проектов НПА, была введена регистрация по номеру телефона белорусского мобильного оператора. В результате, те, кто был вынужден выехать за пределы Беларуси, или кто опасается

<sup>1</sup> <https://forumpravo.by/opinion/100/>

<sup>2</sup> Снижение количества подписаний также может быть вызвана блокировкой сайта по решению Министерства информации: <https://devby.io/news/blokirovki-6-august>



#права человека

#подход, основанный на правах человека



office@belhelcom.org

#бизнес и права человека

#международные механизмы защиты прав



www.belhelcom.org

#дискриминация

преследований, фактически лишились возможности реализовывать свое право на участие в ведении государственных дел посредством публичных обсуждений.

Кроме этого, эксперты отмечают что сократилось количество проектов НПА, выносимых на публичное обсуждение. В 2020 г. на публичное обсуждение было вынесено 195 проектов НПА, в 2022 – только 133. Количество комментариев в среднем приходящихся на один проект НПА снизилось с 38 в 2020 г. до 6,61 в 2022.

Эксперты отмечают тенденцию ухудшения ситуации с участием в ведении государственных дел: складывается практика недопущения всевозможными способами попыток участия независимых организаций гражданского общества (ОГО), частных лиц в ведении государственных дел. Государственные органы игнорируют попытки частных лиц и организаций инициировать какие-либо изменения, ссылаясь на наличие других компетентных структур. Например, при попытке инициировать рассмотрение вопроса, связанного с больничными, Министерство труда заявило, что сфера трудовых отношений, – это компетенция профессиональных союзов, которые и должны направлять такие предложения.

К 2022 г. осталось лишь незначительное количество (не более 10) республиканских и региональных бизнес союзов, которые участвуют в консультативных структурах и механизмах при государственных органах в связи с массовой принудительной ликвидацией ОГО в 2021 г. Те субъекты гражданского общества, что действуют в форме учреждений или фондов, вовсе не допускаются к консультативным механизмам, так как считаются властями недостаточно репрезентативными (не могут представлять интересы социальных групп, т.к. по своей организационно-правовой форме не являются основанными на членстве структурами).

Знаковым событием стала подготовка к референдуму по внесению изменений в Конституцию, проведенному 27 февраля 2022 г. Процесс разработки проекта изменений в Конституцию описан в комментарии экспертов к оценке права на участие в ведении государственных дел за 2021 г.

В 2022 г. были развернуты мероприятия по обсуждению проекта изменений – так называемые «диалоговые площадки», которые по своей сути имели мало общего с форматом диалога. Данный механизм являлся ширмой, за которой скрыли реальное отсутствие возможностей для обсуждения. В действительности диалоговые площадки представляли собой еще одну возможность для агитации провластными структурами проекта изменений и референдума как такового. Публичное обсуждение также было организовано на портале [forumpravo.by](http://forumpravo.by). По официальным данным, за время, отведенное для общественного обсуждения, было высказано почти 9000 мнений, из которых 99,25% – в пользу предложенных поправок.

При этом, как отмечает Венецианская комиссия, ничто не говорит о том, что оппозиция, другие заинтересованные стороны и гражданское общество смогли выразить свои взгляды по поводу предложенного текста изменений. Это является нарушением требования инклюзивности<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> С. 8-9, Срочное промежуточное заключение о конституционной реформе, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) (далее – Заключение о конституционной реформе).



Более того, эксперты приводят случаи привлечения к ответственности за попытку выразить альтернативное мнение по поводу изменений в Конституцию на диалоговых площадках, зафиксированы случаи лишения премии, переноса отпуска на неудобный период за высказывание точки зрения, не совпадающей с про-властной. За две недели до референдума начались превентивные задержания потенциальных противников вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию, общественных активистов и участников мирных собраний 2020 г., а также «профилактические беседы» по поводу неучастия в несанкционированных акциях протеста. В случаях выявления агитации против участия в референдуме или вынесенного на референдум проекта изменений в Конституцию авторов задерживали и привлекали к административной ответственности. Кампанией «Правозащитники за свободные выборы» зафиксировано не менее 38 подобных фактов. Задержанным назначали административные взыскания в виде административного ареста на срок от 7 до 15 суток<sup>4</sup>. Кроме того, не менее 11 человек стали фигурантами уголовных дел, связанных с проведением референдума<sup>5</sup>.

Конституционная реформа подразумевала, в числе прочего, конституционное закрепление статуса Всебелорусского народного собрания (далее – ВНС) как высшего представительного органа народовластия, который определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие<sup>6</sup>. Эксперты сходятся во мнении, что данный орган не встраивается в существующую систему разделения властей и необходимость в нем отсутствует.

Венецианская комиссия характеризует данный орган как инструмент сохранения власти и контроля для нынешнего президента Беларуси<sup>7</sup>.

Делегатами ВНС являются Президент; Президент, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки; представители законодательной, исполнительной и судебной власти; представители местных Советов депутатов; представители гражданского общества. Предельная численность делегатов ВНС составляет 1200 человек, порядок их избрания в Конституции не уточняется. Такое большое число вызывает сомнения экспертов в способности этого органа выполнять возложенные на него обширные функции. В этих обстоятельствах, по оценкам экспертов, решающую роль будет играть Президиум ВНС. Состав Президиума ВНС в Конституции не определен, но в него, безусловно, будет

---

Доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)008-e)

<sup>4</sup> С. 15, Итоговый аналитического отчета экспертной миссии по оценке республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь 2022 года, Правозащитники за свободные выборы (далее – Отчет по оценке референдума). Доступен по ссылке: [https://spring96.org/files/misc/final\\_spravzdacha\\_2705\\_ru.pdf](https://spring96.org/files/misc/final_spravzdacha_2705_ru.pdf)

<sup>5</sup> С. 15-16, Отчет по оценке референдума

<sup>6</sup> Ст. 89-1, Конституция Республики Беларусь

<sup>7</sup> С. 15, Заключение о конституционной реформе



входить Президент (который, в свою очередь, скорее всего будет выбран и в качестве Председателя ВНС). При этом его полномочия не были ни определены, ни ограничены<sup>8</sup>. Венецианская комиссия отмечает, что Президиум ВНС будет представлять своего рода «параллельное правительство», которое будет функционировать параллельно Совету Министров и Парламенту и, когда это необходимо Президенту, заменяло бы их<sup>9</sup>.

Функции ВНС обширны: ВНС обладает правом законодательной инициативы, предлагает изменения и дополнения в Конституцию, предлагает проведение республиканских референдумов, вправе рассматривать вопрос о легитимности выборов, утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину, концепцию национальной безопасности, программы социально-экономического развития, избирает судей Конституционного Суда, Верховного Суда и освобождает их от должности, осуществляет другие полномочия<sup>10</sup>.

Однако некоторые функции ВНС сформулированы расплывчато, в частности, право ВНС рассматривать «вопрос о легитимности выборов», давать государственным органам и должностным лицам обязательные для исполнения указания, а также отменять правовые акты и другие решения, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов, посягают на компетенцию других государственных органов<sup>11</sup>.

В 2022 г. в условиях политического кризиса решения по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни принимались с учетом мнения не всех заинтересованных сторон. Вовлечение Беларуси в вооруженный конфликт между Российской Федерацией и Украиной – показательный пример. В конце февраля 2022 г. жители Беларуси выходили на акции протеста, в том числе чтобы выразить протест против войны<sup>12</sup>. Власти отреагировали массовыми задержаниями: всего за несколько дней было задержано не менее 952 человек<sup>13</sup>.

Система не предусматривает широкого представительства всех заинтересованных лиц, а учитывает только те мнения, которые соответствуют про-властной повестке. Кроме этого происходит институализация и огосударствление процесса участия в принятии решений. Это означает, что сохранившиеся структуры гражданского общества действуют, опираясь на принятую действующей властью идеологическую основу. Попытки выйти за пределы «правильного» идеологического поля наказываются как экстремистские действия. Примером также служит ситуация, при которой государство допускает продвижение интересов каких-либо групп только посредством деятельности про-властных организаций («ГОНГО») и принимает, соответственно, предложения,

<sup>8</sup> С. 11, Заключение о конституционной реформе

<sup>9</sup> С. 15, Заключение о конституционной реформе

<sup>10</sup> Ст. 89-3, Конституция Республики Беларусь

<sup>11</sup> С. 15, Заключение о конституционной реформе

<sup>12</sup> <https://news.zerkalo.io/life/12457.html>

<sup>13</sup> С. 11, Ситуация с правами человека в Беларуси в 2022 г. Аналитический обзор, ПЦ Вясна (далее – Обзор ПЦ Вясна). Доступен по ссылке: [https://spring96.org/files/misc/annual\\_review\\_2022\\_final\\_ru.pdf](https://spring96.org/files/misc/annual_review_2022_final_ru.pdf)



поступающие только через такие организации, например, «официальные» профсоюзы – в сфере труда, Белорусский республиканский союз молодежи – в области молодежной политики, Белорусский союз женщин – в области гендерной и демографической политики и т.д.

Государство формально подходит к выполнению обязанности по информированию всех заинтересованных сторон об основаниях, причинах и последствиях решений. Эксперты отмечают, что в 2022 г. продолжилась тенденция увеличения количества НПА в виде указов Президента (принимаются единолично), в которых большая часть текста скрыта с пометкой «Для служебного пользования». Помимо этого, часть актов Президента не публикуется вовсе: исходя из данных портала pravo.by, на портале опубликовано 306 указов<sup>14</sup> и 1 декрет<sup>15</sup> Президента, что составляет 65 % от всех указов и декретов, принятых в 2022 г. (в 2021 г. данный показатель составлял 69 %). Таким образом, не менее 35 % актов не опубликованы, несмотря на то, что эти акты касаются интересов широкой общественности.

Тенденция закрытия текста нормативных правовых актов прослеживается и в других актах, например, актах министерств, Национального банка Республики Беларусь и т.д. В 2022 г. практика закрытия государственной статистики расширилась на новые сферы – влияние санкций, медицина, внешняя торговля, смертность. В качестве еще одного проблемного момента эксперты называют недоступность некоторых сайтов государственных органов из-за рубежа.

В 2022 г. в Беларуси впервые было рекомендовано государственным (с долей государства) банкам, небанковским финансовым учреждениям и предприятиям, попавшим под санкции ЕС и США, не публиковать итоговую и промежуточную финансовую отчетность, в том числе составленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности, что также нарушает права граждан на доступ к информации об управлении государственными финансами, бюджетно-налоговой политики и объемах субсидий и дотаций.

Принятие решений на региональном и международном уровне также происходит без участия всех заинтересованных сторон. По замечанию экспертов, все чаще и чаще принимаются «недальновидные» решения с долгосрочными негативными последствиями для населения.

Указом Президента Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 247 «О выходе Республики Беларусь из международного договора» принято решение о выходе Республики Беларусь из Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятой 25 июня 1998 г. (Орхусская

<sup>14</sup> [https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r\\_sect=&r\\_num=&num\\_pr=&date\\_pr=&date\\_pr\\_start=01.01.2022&date\\_pr\\_end=31.12.2022&r\\_date=&r\\_date\\_start=&r\\_date\\_end=&p\\_date=&p\\_date\\_start=&p\\_date\\_end=&organ\\_mode=0&organ\\_list=300;&akt\\_list=3;](https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=01.01.2022&date_pr_end=31.12.2022&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=300;&akt_list=3;)

<sup>15</sup> [https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r\\_sect=&r\\_num=&num\\_pr=&date\\_pr=&date\\_pr\\_start=01.01.2022&date\\_pr\\_end=31.12.2022&r\\_date=&r\\_date\\_start=&r\\_date\\_end=&p\\_date=&p\\_date\\_start=&p\\_date\\_end=&organ\\_mode=0&organ\\_list=300;&akt\\_list=12;](https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=01.01.2022&date_pr_end=31.12.2022&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=300;&akt_list=12;)



конвенция). Выход Беларуси из Орхусской конвенции вступил в силу 24 октября 2022 г. В 2021 г. Орхусский комитет установил, что Беларусь не выполнила его рекомендации по предотвращению преследования и притеснений защитников экологических прав в Беларуси, и выразил серьезную обеспокоенность тем, что положение защитников окружающей среды в стране стремительно ухудшается. Пример белорусской экологической организации «Экодом», чья принудительная ликвидация властями была признана случаем преследования и притеснения ОГО по Орхусской конвенции, описан в комментарии к оценке права на участие в ведении государственных дел за 2021 г. В обоснование такого решения власти же сослались на предвзятое и дискриминационное отношение со стороны руководящих органов Орхусской конвенции, факты давления на суверенное государство<sup>16</sup>. В дальнейшем решении КГБ от 17 октября 2022 г. «Экодом» и его страницы в соцсетях были признаны экстремистским формированием<sup>17</sup>.

В 2022 г. в Беларуси по-прежнему сохранилась практика стигматизации и критики ОГО, получающих иностранное финансирование, а также дискредитации организаций гражданского общества, предоставляющих альтернативные доклады в международные мониторинговые механизмы (власти обвиняют их в клеветничестве). Деятельность гражданского общества на международном уровне не только не поощряется, но и карается: предусмотрена уголовная ответственность за призывы к санкциям, а также за организацию деятельности, участие в деятельности незарегистрированных или ликвидированных политической партии, общественного объединения, религиозной организации или фонда<sup>18</sup>. Первое наказывается лишением свободы на срок до 12 лет (максимальный срок по различным составам в рамках одной статьи)<sup>19</sup>. По данным ПЦ «Вясна», не менее 45 человек было привлечено к уголовной ответственности за призывы к мерам ограничительного характера (санкциям) в 2022 году<sup>20</sup>.

Уголовная ответственность за участие в деятельности незарегистрированной ОГО была вновь введена в Беларуси поправками в Уголовный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2022 г. (ранее декриминализовано). Санкция по данному составу преступления составляет штраф, или арест, или лишение свободы на срок до двух лет. В июле 2022 г. стало известно о первом деле по данной статье – в отношении Ольги Величко, руководителя Гродненского детского хосписа<sup>21</sup>.

Эксперты отдельно обращают внимание на следующие примеры как показательные в вопросе наказания (а не поощрения) за участие субъектов гражданского общества в ведении государственных дел, в том числе на международной арене: весь 2022 г. в СИЗО без суда

<sup>16</sup> <https://news.un.org/ru/story/2022/08/1429362>

<sup>17</sup> <https://reform.by/334324-jekologicheskiju-organizaciju-jekodom-priznali-jekstremistskim-formirovaniem/>

<sup>18</sup> Ст. 193-1, Уголовный кодекс Республики Беларусь. Доступен по ссылке: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk9900275>

<sup>19</sup> <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12100133>

<sup>20</sup> С. 12, Обзор ПЦ Вясна

<sup>21</sup> <https://csometer.info/updates/belarus-first-criminal-case-brought-continuing-cso-activities-after-forced-liquidation>



удерживались по надуманным обвинениям председатель ПЦ «Вясна» Алесь Беляцкий, которому в октябре этого же года была присуждена Нобелевская премия мира, член Совета ПЦ «Вясна», вице-президент Международной федерации за права человека (FIDH) Валентин Стефанович, юрист, координатор кампании «Правозащитники за свободные выборы» Владимир Лабкович.

Процедуры инициирования решения и непосредственно решения общенациональных и местных вопросов, касающихся общественной жизни (инициирование референдумов, законодательных инициатив и т.д.) не работают в Беларуси. В связи с началом вооруженного конфликта на территории Украины в сети Интернет появилось «антивоенное» обращение белорусского юридического, адвокатского и правозащитного сообщества. Петицию подписало более 260 юристов, после чего адвокатов начали вызывать в коллегии и требовать объяснений, некоторых адвокатов лишили лицензии за подписание данного обращения. 8 из них были привлечены к дисциплинарной ответственности в виде выговоров.

В 2022 г. также примечательна ситуация, произошедшая с предпринимательницей Татьяной Шостак из Полоцка. Татьяна подготовила коллективное обращение (с подписями других предпринимателей) к местным властям с просьбой разъяснить, как работать бизнесу в новых условиях государственного регулирования цен, которое она собиралась передать властям 26 октября 2022 г. на личном приеме. Татьяну Шостак задержали утром 26 октября, когда она выходила из дома, и доставили в милицию. После этого дома у нее прошел обыск, в ходе которого силовики забрали все документы с коллективным обращением предпринимателей к председателю горисполкома и телефон женщины. В тот же день состоялся суд. Друзья и родственники не смогли попасть на судебное заседание, так как судебный процесс прошел внезапно в ускоренном режиме<sup>22</sup>. Предпринимательница получила 30 суток административного ареста, по информации из провластных телеграм-каналов, за распространение экстремистских материалов по статье 19.11 КоАП<sup>23</sup>.

В Беларуси нет отдельного специального нормативного акта о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и местного самоуправления, отсутствуют единые правовые гарантии, которые в полной мере способствовали бы реализации права на информацию. Государственные органы обладают широкими полномочиями по ограничению доступа общественности к широкому кругу информации. На практике проекты нормативных правовых актов, в том числе законов, затрагивающих права и законные интересы граждан, в свободном доступе публикуются выборочно. Существует также пробел в правовом регулировании вопроса доступа к информации о правоприменительной практике государственных органов<sup>24</sup>. Власти препятствуют свободному обмену информацией в стране на различных уровнях. Суды тиражируют

<sup>22</sup> <https://news.zerkalo.io/life/25178.html>

<sup>23</sup> <https://news.zerkalo.io/life/25233.html>

<sup>24</sup> С. 73-83, Взаимодействие местных органов власти и некоммерческих организаций в Беларуси: правовое регулирование и практика, Ольга Смоляноко, Юрий Чаусов. Доступно по ссылке:

<https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2019/04/book-rds-2019.pdf#viewer.action=download>



решения о признании экстремистскими материалами информационной продукции, размещенной на различных интернет-ресурсах. По официальным данным, за январь-ноябрь 2022 г. государством был ограничен доступ, полностью или частично, к 3002 интернет-ресурсам (главным образом Telegram-каналам и чатам)<sup>25</sup>. При этом за семь предыдущих лет таким ограничениям подверглись чуть более 5000 ресурсов<sup>26</sup>. В 2022 г. СМИ также преследовались за использование слова «война» в отношении вооруженного конфликта между Россией и Украиной<sup>27</sup>.

- **Право избирать и быть избранными**

Избирательный процесс в Республике Беларусь не соответствует целому ряду установленных международных стандартов проведения подлинных демократических и справедливых выборов и сопровождается многочисленными нарушениями требований национального законодательства. Участие в выборах не является реальным механизмом участия граждан в государственных делах, так как участие избирателей в формальных избирательных процедурах не оказывает фактического влияния на состав правительства и иных государственных органов, а результаты волеизъявления избирателей не определяют проводимый правительством политический курс.

В 2022 г. состоялся референдум по вопросу внесения изменений в Конституцию Республики Беларусь. Референдум состоялся в атмосфере страха, вызванной репрессиями властей против граждан, активистов, гражданского общества и СМИ. Эксперты отмечают неравный доступ к государственным средствам массовой информации для сторонников и противников изменений Конституции, использование административного ресурса в целях поддержки текста изменений в Конституцию. Как и ранее, зафиксированы многочисленные факты принуждения избирателей к участию в досрочном голосовании<sup>28</sup>.

Венецианская комиссия отмечает, что «трудно понять, как в этом политическом контексте ... могли быть обеспечены «надлежащее, открытое, информированное и своевременное вовлечение всех политических сил и гражданского общества»; «беспрепятственное осуществление свободы мирных собраний, свободы выражения мнений»; или «справедливое, адекватное и широкое освещение аргументов средствами массовой информации», включая противоположные точки зрения»<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> [https://minsk.gov.by/ru/actual/view/209/2022/inf\\_material\\_2022\\_12.shtml](https://minsk.gov.by/ru/actual/view/209/2022/inf_material_2022_12.shtml)

<sup>26</sup> <https://baj.by/ru/analytics/smi-v-belarusi-v-2022-godu>

<sup>27</sup> <https://greenbelarus.info/articles/31-03-2022/zelyonyy-portal-poluchil-pismo-schastya-ot-roskomnadzora>

<sup>28</sup> С. 2, Итоговый аналитического отчета экспертной миссии по оценке республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь 2022 года, Правозащитники за свободные выборы (далее – Отчет по оценке референдума). Доступен по ссылке: [https://spring96.org/files/misc/final\\_spravzdacha\\_2705\\_ru.pdf](https://spring96.org/files/misc/final_spravzdacha_2705_ru.pdf)

<sup>29</sup> С. 9, Срочное промежуточное заключение о конституционной реформе, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)008-e)





Так, в состав территориальных избирательных комиссий не вошел ни один из 20 претендентов от оппозиционных партий, в состав участковых избирательных комиссий – ни один из 42. Помимо этого об отсутствии доверия к системе избирательных комиссий как таковой говорит крайне небольшое количество претендентов, выдвигаемых оппозиционными партиями (фактически единицы). Большинство претендентов в члены территориальных комиссий составили выдвиженцы провластных общественных объединений и профсоюзов, входящих в Федерацию профсоюзов Беларуси (далее – ФПБ) (соотношение количества представителей, включенных в состав комиссий, к количеству выдвинутых представителей от данных организаций – 99,17%). В территориальные комиссии вошли 956 представителей пяти провластных общественных объединений и профсоюзов ФПБ, что составило 54,39% от всего состава комиссий. 636 человек представили группы граждан (34,25% от общего числа), 122 – трудовые коллективы (6,57% от общего числа). В состав избирательных комиссий также не могли войти представители независимых общественных объединений в связи с их принудительной ликвидацией, начавшейся в 2021 г.

Кроме этого центральная избирательная комиссия (далее – ЦИК) ввела ограничения по количеству наблюдателей на участках для голосования. В досрочном голосовании, по данным ЦИК, приняли участие 42,93% избирателей – наибольшее количество за все время проведения избирательных кампаний в Беларуси.

Копии итоговых протоколов с результатами подсчета голосов не были вывешены на значительном количестве участков для голосования, процесс подсчета голосов, как и ранее, нельзя охарактеризовать как прозрачный<sup>30</sup>.

Голосование проводится в кабинках с открытыми занавесками. Так представители власти следят за тем, фотографируют ли люди бюллетени. Например, в Витебске 26 февраля на участке для голосования дежурные милиционеры заметили, что человек фотографировал бюллетень. Его задержали, так как он поставил две отметки в бюллетене<sup>31</sup> и обвинили в несанкционированном пикетировании. По мнению сотрудников милиции, поставив две отметки вместо одной в бюллетене для голосования на референдуме, гражданин провел несанкционированный пикет<sup>32</sup>.

В 2022 г. власти приняли административное решение о том, что в посольствах и консульствах Беларуси не будут организованы избирательные участки для голосования на референдуме. В обоснование такого решения власти сослались на эпидемиологическую ситуацию, невозможность обеспечить достаточный уровень безопасности при организации голосования, а также отсутствие необходимого количества граждан на консульском учете. При этом ранее избирательные участки при посольствах открывались во всех электоральных кампаниях<sup>33</sup>. Как следствие, в государстве

<sup>30</sup> С. 3-4, Отчет по оценке референдума

<sup>31</sup> Оппозиционные силы призывали избирателей поставить две отметки в бюллетене для голосования (в графе «за» и «против»), тем самым делая бюллетень недействительным.

<sup>32</sup> С. 17, Отчет по оценке референдума

<sup>33</sup> С. 10, Отчет по оценке референдума



были приняты меры для ограничения возможности для того, чтобы лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять

Принятые в 2022 г. изменения в Конституцию Республики Беларусь среди прочего касаются ограничений права голосовать и права быть избранным. Так, поправками из статьи 64 Конституции исключено положение, которое не позволяло лицам, в отношении которых избрана мера пресечения содержание под стражей, голосовать и быть избранными. Проект изменений в Избирательный кодекс, вынесенный на общественное обсуждение 24 октября 2022 года, содержит аналогичное положение, имплементирующее поправки в Конституцию. В этой связи эксперты повысили оценку за критерий, касающийся разумных ограничений права голосовать на выборах и референдумах.

Однако статья 80 Конституции с изменениями устанавливает увеличенный срок постоянного проживания в Беларуси, обязательный для избрания гражданина Президентом (с 10 до 20 лет), и запрещает баллотироваться лицам, которые ранее имели гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ иностранного государства, дающий право на льготы<sup>34</sup>. Специальный докладчик по положению в области прав человека в Беларуси отмечает, что это «конституционное изменение, по-видимому, направлено на то, чтобы помешать политической оппозиции, находящейся в настоящее время в изгнании, выдвинуть кандидата на пост президента на будущих выборах»<sup>35</sup>.

В июле 2022 г. стала известна дата единого дня голосования, институт которого был введен в 2021 году, – 25 февраля 2024 года<sup>36</sup>. Хотя этот факт не исключает нарушения законодательства и манипуляции сроками властями, определение единого дня голосования способствует предсказуемости: политические партии могут заранее планировать работу, граждане – понимать точные даты и готовиться к выборам.

Избирателям не предоставляется возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства. Эксперты отмечают продолжающуюся атмосферу насилия после событий 2022 г. Так, системные и широкомасштабные репрессии против независимых СМИ, представителей гражданского общества, независимых профсоюзов, правозащитников, лиц, выразивших несогласие с действиями властей, – все это крайне негативно влияет на возможность граждан самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием.

<sup>34</sup> <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

<sup>35</sup> П. 58, Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси Анаис Марэн, представленный на 50-ой сессии Совета по правам человека Генеральной ассамблеи ООН. Доступен по ссылке:

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F50%2F58&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

<sup>36</sup> <https://reform.by/320542-edinyj-den-golosovaniya-projdet-25-fevralja-2024-goda>



## Право на доступ к государственной службе

Доступ к государственной службе не обеспечивается на основе равенства и с использованием общих принципов достоинства кандидатов. Как и ранее, в 2022, по замечанию экспертов, принцип лояльности к власти является единственным при принятии решения о доступе к государственным должностям. Помимо этого, обязательная аттестация/переаттестация государственных служащих предусматривает проверку и оценку, в первую очередь, лояльности к политике властей, а не профессиональных навыков, знаний и опыта, наличия научных открытий, широкого признания творческой и культурной ценности или спортивных достижений. Обязательными же требованиями при поступлении на государственную службу молодых специалистов в рамках распределения после окончания учебных заведений, негласно, являются членство в Белорусском республиканском союзе молодежи (провластное общественное объединение) и отсутствие ближайших родственников, задержанных, осужденных или подвергнутых административным взысканиям по политическим статьям. Складывается повсеместная атмосфера страха, которая препятствует желанию поступать на государственную службу.

Политические репрессии против политического инакомыслия, включая несправедливые увольнения, начавшиеся после событий 2020 года, коснулись также работников государственных предприятий и государственных организаций, таких как учреждения образования, здравоохранения и культуры, что подтверждает Специальный докладчик по положению в области прав человека в Беларуси<sup>37</sup>.

1 июня 2022 г. был принят Закон № 175-3 «О государственной службе». Существенных изменений система государственной службы не претерпела. Однако, как отмечают эксперты, принятый закон частично легализует сложившуюся дискриминацию в вопросе доступа к государственной службе. Так, Закон исключает возможность нахождения на гражданской службе лиц, имеющих гражданство (подданство) другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами<sup>38</sup>, а также документы иностранных государств, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью<sup>39</sup> (что

---

<sup>37</sup> П. 5, Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси Анаис Марэн, представленный на 50-ой сессии Совета по правам человека Генеральной ассамблеи ООН. Доступен по ссылке:  
<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F50%2F58&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

<sup>38</sup> Подп. 1.7 п. 1 ст. 38, Закон «О государственной службе»

<sup>39</sup> П. 3 ст. 28, Закон «О государственной службе»



подразумевает среди прочего наличие вида на жительство). Предыдущий закон устанавливал запрет лишь для лиц, у которых отсутствовало гражданство Республики Беларусь.

Помимо этого из Закона исключили принцип запрета на сбор информации о личной жизни кандидатов. Как случаи косвенной дискриминации эксперты назвали следующую ситуацию: в Законе установлен запрет на прием на гражданскую службу лиц, уволенных по любым дискредитирующим обстоятельствам<sup>40</sup>, в течение двух лет после такого увольнения, а на гражданские должности, включенные в кадровые реестры, – в течение пяти лет после такого увольнения, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь<sup>41</sup>. Сам по себе данный запрет является разумным ограничением, однако, в силу большого количества людей, которые были уволены по политическим мотивам со ссылкой на дискредитирующие обстоятельства, запрет будет распространяться и на тех людей, чье увольнение изначально было неправомерным.

Продвижение по службе, временное или полное отстранение от должности также осуществляется по критерию лояльности. Среди прочего это проявляется в процедурах формирования кадровых реестров (целью которых является мониторинг качественного состава кадровых реестров), кадровых резервов: Законом установлено, что порядок формирования и проверки сведений о кандидатах на должности, включенные в кадровые реестры, устанавливается Президентом Республики Беларусь<sup>42</sup>. Это означает, что критерии, по которым кандидаты будут включаться в такие реестры, определяются единолично Президентом, потенциальная объективность таких критериев ставится под сомнение экспертами.

Эксперты зафиксировали в 2021 г. тенденцию на все более неразумные и необоснованные назначения лиц из «силового блока» на руководящие должности в гражданских органах исполнительной власти. Эксперты называют такую ситуацию милитаризацией руководящих должностей. В 2022 г. данная тенденция расширилась на сферу государственной службы как таковую. Эксперты выделяют следующие проявления данной тенденции: во-первых, введение понятия «служебная дисциплина» для гражданских служащих, во-вторых, принятие кодекса этики, который, по мнению экспертов, более походит на военный устав.

Так, для гражданских служащих Законом «О государственной службе» предусмотрено усиление требований к дисциплине как в рабочее, так и в нерабочее время (служебная дисциплина). В Законе впервые введено понятие «служебная дисциплина», которая определена как исполнение гражданскими служащими своих служебных обязанностей, установленных Законом, иными актами законодательства, должностной инструкцией, приказов руководителей, а также условий контрактов

---

<sup>40</sup> П. 6, Декрет № 5 от 15 декабря 2014 г. «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций». Доступен по ссылке: <https://president.gov.by/ru/documents/dekret-5-ot-15-dekabrya-2014-g-10434>

<sup>41</sup> Подп. 1.11 п. 1 ст. 38, Закон «О государственной службе»

<sup>42</sup> П. 2, ст. 12, Закон «О государственной службе»



(срочных трудовых договоров)<sup>43</sup>. По своему содержанию, как отмечают эксперты, понятие служебной дисциплины схоже с военной дисциплиной.

Закон формулирует общие требования к этическому поведению гражданских служащих<sup>44</sup>. Так, например, установлено, что даже во внеслужебное время госслужащие должны следовать высоким нравственным принципам и нормам поведения<sup>45</sup>. Помимо этого, при ведении личных аккаунтов в социальных сетях они не должны размещать информацию, распространение которой в СМИ запрещено, а также сведения, способные нанести ущерб их персональной репутации и авторитету власти в целом<sup>46</sup>.

О милитаризации государственной службы также говорит вооружение сотрудников Министерства чрезвычайных ситуаций (далее – МЧС) по распоряжению Президента Республики Беларусь<sup>47</sup>. Часть сотрудников была вооружена, чтобы в случае конфликта или военных действий они могли быть задействованы в военных целях наравне с армией. По словам министра чрезвычайных ситуаций, сотрудники МЧС подготовлены для действий в особых условиях: во время «внутренних проблем и проблем, связанных с массовыми беспорядками» в интересах органов внутренних дел, а в случае вооруженного конфликта и агрессии – в интересах Министерства обороны<sup>48</sup>. Эксперты отмечают, что Законом «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» возможность применения оружия «спасателями» в таких ситуациях не предусмотрена<sup>49</sup>, при этом издание распоряжения Президента не является надлежащим изменением закона как нормативного правового акта.

По мнению экспертов, в 2022 г. в Беларуси не было реализовано ни одного инструмента, который бы давал госслужащим свободу от политического вмешательства и давления. Решения принимаются исключительно по принципу их соответствия политическому курсу действующей власти.

---

<sup>43</sup> П. 1 ст. 72, Закон «О государственной службе»

<sup>44</sup> Подп. 1.12 п. 1 ст. 25, подп. 2.2 п. 2 ст. 72, Приложение к Закону «О государственной службе»

<sup>45</sup> П. 15, Приложение к Закону «О государственной службе»

<sup>46</sup> П. 14, Приложение к Закону «О государственной службе»

<sup>47</sup> <https://www.belta.by/president/view/ne-tolko-pozhar-budut-tushit-chast-sotrudnikov-mchs-belarusi-planirujut-vooruzhit-483320-2022/>

<sup>48</sup> <https://sputnik.by/20221017/beloruskie-spasateli-gotovy-zaschischat-stranu-s-oruzhiem-v-rukakh---ministr-1068026863.html>

<sup>49</sup> Ст. 21, Закон Республики Беларусь от 16.07.2009 № 45-З «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь». Доступен по ссылке: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10900045>

