

Национальный Индекс прав человека

<http://index.belhelcom.org>

2025

Право принимать участие в ведении государственных дел:

комментарии экспертов¹

Оценка:	1,8
<i>в том числе, оценка по компонентам:</i>	
• Участие в ведении государственных дел в контекстах, не связанных с выборами	1,4 -0,1
• Право избирать и быть избранным	2,8
• Доступ к государственной службе	1,1

Описание базовой ситуации с реализацией права принимать участие в ведении государственных дел можно посмотреть в [обзоре](#) за 2019 г. Общая оценка за 2025 г. осталась прежней, что отражает сохранение системных ограничений и отсутствие качественных улучшений ситуации. В обзорном периоде эксперты особо отметили:

- ограничение публичного доступа к расписанию судебных заседаний на сайте Верховного суда, что дополнительно сузило возможности для мониторинга деятельности судебной системы, а также фактически лишило общественность возможности участия в процессах;
 - отсутствие заинтересованности государства в обеспечении содержательного участия даже провластных организаций в процессах взаимодействия с международными механизмами, имитационный характер соответствующих национальных мероприятий и процедур;
 - комплексное нормативное оформление идеологической сферы посредством Директивы №12 и принятой в ее развитие Директивы №11, закрепляющих разветвленную систему идеологического контроля, распространяющуюся как на государственный, так и на частный сектор.
- **Участие в ведении государственных дел в контекстах, не связанных с выборами**

¹ «Эксперт» и прочие существительные морфологического мужского рода используются в значении общего рода и обозначают все гендеры.



В индикаторе обеспечения реальной возможности участвовать в формировании повестки принятия решений и обсуждении проектов, актов, политик большинство экспертов сохранило прежнюю оценку, отмечая отсутствие системных изменений при сочетании отдельных позитивных и сохраняющихся негативных практик. В целом возможность участия в государственных делах на данном уровне по-прежнему остается критически ограниченной. Применительно к 2025 г. эксперты отмечают:

- более раннюю, чем обычно, публикацию плана законопроектной деятельности на 2026 год (в ноябре 2025 года), что гипотетически обеспечило заинтересованным лицам дополнительное время для участия в обсуждении планируемых нормативных актов и их концепций. Кроме того, в план были включены проекты закона об иностранной безвозмездной помощи и концепция закона о волонтерстве, ранее находившаяся в замороженном состоянии,² – что свидетельствует о частичном учете предложений, поступивших в рамках публичных обсуждений. В 2025 году также имели место отдельные примеры более комплексного подхода к общественным обсуждениям: в частности, при обсуждении проекта стратегии обращения с отходами были опубликованы не только текст проекта, но и пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование к нему.³
- рост активности обсуждений на правовом форуме, который после стал более удобной для пользователей платформой после обновления: несмотря на ограниченное количество вынесенных на обсуждение проектов, среднее число комментариев на один проект достигло максимального уровня за весь период существования платформы. Вместе с тем эксперты отмечают, что такая активность может носить частично искусственный характер; кроме того, она по-прежнему не сопровождается системной публикацией итогов обсуждений.
- Отдельный позитивный пример связан с продлением сроков общественного обсуждения по итогам обращений граждан в случае проекта Кодекса о здравоохранении⁴ (при этом в обзорном периоде отмечались проблемы с реальной доступностью этого проекта⁵). Вместе с тем отмечаются и случаи прямого несоблюдения действующих норм: так, для общественного обсуждения проекта Экологического кодекса был применен срок, не соответствующий предусмотренным законодательством требованиям для актов,

² <https://csometer.info/updates/belarus-2026-bring-new-bills-volunteering-and-foreign-aid>

³ <https://forumpravo.by/publicnoe-obsuzhdenie-proektov-npa/forum15/17731>

⁴ <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2024/december/79829/>

⁵ <https://www.belhalat.news/guides/minzdrav-napisal-kodeks-o-zdravoohranenii----i-spryatal-ego>



регулирующих деятельность с потенциальным вредным воздействием на окружающую среду.⁶

Существенным негативным изменением в обзорном периоде стало прекращение с марта 2025 года публичного доступа к электронному расписанию судебных заседаний,⁷ что критически ограничивает возможности мониторинга правоприменительной практики, а также фактически исключает участие представителей общественности в гражданских процессах, где ранее такая возможность сохранялась, по крайней мере, формально.

В целом эксперты отмечают сохранение непрозрачности процессов принятия решений и отсутствие эффективных механизмов, обеспечивающих содержательное участие граждан в обсуждении общественно значимых вопросов, включая практику публикации результатов таких обсуждений и обоснования принятых решений.

В индикаторе учета мнения всех заинтересованных сторон при принятии решений по ключевым вопросам государственной и общественной жизни существенные изменения не зафиксированы; эксперты сохраняют низкую оценку предыдущих периодов. Отмечается, что, несмотря на формальное создание каналов участия через привилегированные провластные организации, такие структуры не выполняют функцию подлинного представительства интересов соответствующих групп и не демонстрируют признаков самостоятельной адвокативной деятельности; созданные механизмы не обеспечивают реальный учет общественного мнения, а сами каналы участия носят формальный характер.

Оценка по индикатору доведения до сведения заинтересованных сторон информации об основаниях, причинах и последствиях принимаемых решений также оставлена без изменений. Эксперты отмечают сохранение негативных практик даже в тех сферах, где формально предусмотрено участие общественности, включая выборочный характер вынесения проектов нормативных правовых актов на обсуждение и обобщенный характер публикуемых результатов, не позволяющий оценить, какие предложения были учтены и по каким причинам. Дополнительно фиксируется дальнейшая институционализация идеологического компонента в процессах принятия решений по общественно значимым вопросам (см. ниже).

В аспекте принятия решений на региональном и международном уровнях на прозрачной и подотчетной основе с участием затрагиваемых лиц большинство экспертов также не отмечает значимых изменений. При этом фиксируется ухудшение ситуации с поощрением участия субъектов гражданского общества в международных механизмах и форумах. В частности, в

⁶ См. п. 5 Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке, учета принятых экологически значимых решений, участия в них юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей: <https://etalonline.by/document/?regnum=C21600458>

⁷ [Ситуация с правами человека в Беларуси. Март 2025](#)

рамках Универсального периодического обзора (УПО) в 2025 году впервые за весь период участия Беларуси не были представлены альтернативные доклады от организаций, действующих внутри страны; само обсуждение вопросов, связанных с УПО, было интегрировано в мероприятия, проводимые в рамках повестки Целей устойчивого развития.⁸

В условиях фактического демонтажа независимого гражданского общества внутри страны участие субъектов гражданского общества в международных процессах по-прежнему преимущественно осуществляется организациями в изгнании – при этом такая деятельность сопровождается рисками преследования: в обзорном периоде сохранялась практика признания организаций, вовлеченных в международную адвокацию по вопросам прав человека в Беларуси, «экстремистскими формированиями», их платформ и контента – «экстремистскими материалами».⁹ В этих условиях участие в международных механизмах частично осуществляется в коалиционном формате, что, по оценке экспертов, обусловлено в том числе обоснованными опасениями трансграничных репрессий в отношении таких организаций и связанных с ними лиц.

В аспекте обеспечения свободного обмена информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями эксперты, при сохранении общей низкой оценки, дополнительно отмечают продолжающуюся практику признания индивидуальных страниц политиков и общественных деятелей «экстремистскими».¹⁰ Такая квалификация делает рискованным не только выражение мнений на соответствующих платформах, но и сам доступ к размещенной на них информации для лиц, находящихся внутри страны.

- **Право избирать и быть избранным**

Эксперты сохранили прежние оценки, фиксируя отсутствие системных, качественных изменений в реализации данного права.

В обзорном периоде прошли заключительные этапы седьмых президентских выборов*, включая агитацию, досрочное голосование, голосование в основной день, подсчет голосов и обнародование результатов.¹¹ Изменения в отношении независимости органов для контроля за

⁸ <https://sdqs.by/zasedanie/zasedanie-soveta-po-ustojchivomu-razvitiyu-proshlo-v-minske/>

⁹ В частности, см. признание «экстремистскими материалами» [сайта и аккаунта БХК](#) в Facebook, «экстремистскими формированиями» – Белорусской ассоциации адвокатов прав человека, инициатив «Фемгруппа Беларусь», «Partyzanka», «Хрысціянская візія» и других: <https://ekstremisty.xyz/orgs>

¹⁰ См., среди прочих, [Страницу Виктора Бабарико в фейсбуке признали «экстремистской»](#); [Сайт и соцсети Сергея Тихановского включены в список «экстремистских материалов»](#)

¹¹ См. отчеты, посвященные отдельным этапам, а также заключительный отчет, на сайте кампании «Правозащитники за свободные выборы»: <https://elections2025.spring96.org/ru/reports>



ходом выборов не зафиксированы.¹² Нарушение в аспекте регулярности и предсказуемости избирательных циклов отмечалось экспертами в комментарии к оценке за 2024 год.¹³

Отсутствие возможностей для свободного формирования мнения и реального выбора обусловлено тотальным административным контролем на всех этапах избирательной кампании, а также общей ситуацией зачищенного гражданско-политического пространства: ликвидацией оппозиционных партий, систематическим подавлением свободы выражения мнений (вплоть до преследования за частный обмен мнениями по общественно значимым вопросам), ограничением доступа к альтернативной информации,¹⁴ подавлением возможностей низовой мобилизации и свободного обсуждения политических программ, а также отсутствием конкурентной борьбы даже на этапе агитации.¹⁵ Эксперты отмечают сохраняющуюся практику проведения массовых мероприятий с участием провластных структур и непрозрачным финансированием, формально не относящихся к агитации, но фактически выполняющих агитационные функции в поддержку действующей власти.¹⁶

В обзорном периоде усилилось давление на независимую социологию, включая уголовное преследование социологов по обвинению в «измене государству» за проведение исследований на основе открытых данных,¹⁷ а также признание «Белорусской аналитической мастерской» «экстремистским формированием».¹⁸ В условиях, когда независимая социология внутри страны уже фактически вытеснена и заменена деятельностью аккредитованных, подконтрольных государству организаций, данные меры направлены на дальнейшее подавление оставшихся альтернативных источников анализа, включая работающие из-за рубежа, и ограничение доступа к ним для аудитории внутри страны.

Эксперты также обратили внимание на краткосрочное ограничение доступа к интернет-ресурсам, размещенным вне доменной зоны .by, в период с 25 по 27 января 2025 года, совпавший с голосованием и непосредственно предшествующими и последующими днями, когда формально

¹² См. экспертный комментарий к оценке данного права за 2024 год:

https://belhelcom.org/sites/default/files/11_pravo_prinimat_uchastie_v_vedenii_gosudarstvennyh_del_2024.pdf

¹³ Там же, с. 5, 7

¹⁴ Там же, с. 14

¹⁵ Выборы*2025. Итоговый аналитический отчет по результатам наблюдения за выборами* Президента Республики Беларусь, с. 29-30: https://spring96.org/files/misc/spravzdacha_final_ru_2025.pdf

¹⁶ См. мероприятия в рамках «Марафона единства», в частности гала-концерт «Время выбрало нас!», с общими предполагаемыми расходами, превышающими 3,5 млн рублей: [Выборы*2025. Финальный аналитический отчет по итогам наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь; Белорусов все сложнее удивить, но эта цифра явно может — выяснили, сколько денег взяли из госбюджета на акции, где восхваляют Лукашенко](#)

¹⁷ [Трех минских социологов обвинили в «измене государству» за их исследования](#)

¹⁸ <https://ekstremisty.xyz/orgs/288>



сохраняется возможность обмена мнениями.¹⁹ Ранее на возможность введения подобных непропорциональных ограничений прямо указывал А. Лукашенко.²⁰

В 2025 г. сохранялись введенные ранее ограничения активного и пассивного избирательного права. Формально в голосовании 2025 г. могли принять участие лица, содержащиеся под стражей до суда.²¹ Существенные изменения в устранении барьеров, препятствующих эффективному осуществлению права голоса, не зафиксированы. У граждан, находящихся за рубежом, по-прежнему отсутствовала возможность волеизъявления путем голосования: избирательные участки за пределами страны не создавались.²²

Помимо сохраняющейся атмосферы репрессий, сопровождавшей всю электоральную кампанию, по-прежнему фиксировалось использование различных форм принуждения к участию в процессе как на этапе сбора подписей, так и в период голосования.²³

Тайна голосования и защита от давления при голосовании по-прежнему не обеспечивались. Помимо вышеупомянутой практики принуждения к участию в досрочном голосовании, поддерживалась атмосфера запугивания, включая чрезмерное присутствие сотрудников милиции на избирательных участках, запреты на фотографирование и вынос бюллетеней, отсутствие шторок и иных условий, позволяющих полноценно обеспечить тайну голосования.²⁴

Качественные изменения в обеспечении прозрачного подсчета голосов и установлении подлинного волеизъявления избирателей также не зафиксированы. Подсчет голосов оставался непрозрачным в условиях отсутствия независимых наблюдателей и средств массовой информации. Кроме того, опубликованные ЦИК данные о явке и итоговые результаты голосования указывают на высокую вероятность манипулирования как показателями явки, так и результатами голосования.²⁵

- **Доступ к государственной службе**

В данном компоненте эксперты отмечают принятие программных документов, формализующих условия для усиления контроля и репрессивного давления по всей управленческой вертикали. В частности, Директива № 12 «О реализации основ идеологии белорусского государства» –

¹⁹ [Freedom on the Net: Belarus](#)

²⁰ [Страна в режиме инкоммуникадо. Как интернет стал заложником власти и как вырваться из блокады](#)

²¹ [Выборы*2025. Финальный аналитический отчет по итогам наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь](#), с. 20

²² [ЦИК: Беларусь не создает участки для голосования за рубежом](#)

²³ [Выборы*2025. Финальный аналитический отчет по итогам наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь](#)

²⁴ Там же, с. 3, 43, 45-47

²⁵ Там же, с. 45-48

первый комплексный документ, регулирующий сферу идеологии, – закрепляет, помимо «основ идеологии белорусского государства», институционализированный идеологический контроль, распространяющийся на «организации всех форм собственности» и реализуемый через разветвленную сеть специализированных идеологических структур, охватывающую уровни отдельных организаций, целых сфер деятельности и территориальных единиц. Одновременно вводится обязательная система должностей, ответственных за идеологическую работу, с централизованным согласованием назначения, увольнения и продления контрактов. На руководителей организаций и государственных органов возлагается персональная ответственность за реализацию идеологической работы.²⁶ Отдельные положения принятой в ее развитие Директивы № 11 «О совершенствовании функционирования системы органов власти и управления, усилении исполнительской дисциплины» дополнительно усиливают механизмы контроля, закрепляя приоритет исполнительской дисциплины в государственной политике и создавая дополнительные условия для политического вмешательства и давления на лиц, занимающих государственные должности, при принятии ими решений.²⁷

Частичное обновление состава правительства в 2025 году, несмотря на официальную риторику о приходе «нового поколения»,²⁸ не сопровождалось значимыми изменениями в принципе назначения должностных лиц: ротация по-прежнему осуществляется преимущественно среди проверенных служащих при высокой значимости их лояльности действующей власти.²⁹

²⁶ https://president.gov.by/fp/v1/630/document-thumb_64630_original/64630.1744203438.7b044f240f.pdf; <https://trends.belhelcom.org/storage/reviews/May2025/0iYvAWvb4v6OLSbyfS1A.pdf>, с. 10-12

²⁷ https://president.gov.by/fp/v1/439/document-thumb_64439_original/64439.1743582185.01065b8016.pdf; там же.

²⁸

<https://belta.by/president/view/lukashenko-novoe-pokolenie-kak-bylo-obeschano-segodnja-upravljaet-stranoj-701328-2025/>

²⁹ См. также [Технократы под давлением: карьерные траектории и государственный контроль в экономических министерствах Беларуси](#); [Кто контролирует контролеров? Специальные и контрольные службы в госуправлении Беларуси](#); [Правоохранительные органы и прокуратура Беларуси: траектории карьер до и после 2020 года](#)