



# ПРАВозАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

## Ситуация накануне референдума. Первый отчет кампании «Правозащитники за свободные выборы»

*Экспертная миссия по оценке референдума осуществляется Белорусским Хельсинкским Комитетом и Правозащитным центром «Весна» в рамках кампании «Правозащитники за свободные выборы».*

### **ВЫВОДЫ:**

- Референдум проходит на фоне начавшегося сразу после выборов президента 2020 года глубокого общественно-политического кризиса и тяжелой атмосферы репрессий против нелояльных властям, а также напряженной международной обстановки, вызванной ситуацией вокруг возможного вооруженного конфликта между Российской Федерацией и Украиной, а также российско-белорусскими военными учениями;
- Властями не предпринято никаких попыток устранения в правовом регулировании избирательных процедур факторов, повлекших наступление поствыборного кризиса в августе 2020 года;
- Текст проекта новой редакции Конституции, который анонсировался властями более двух лет назад, стал доступен общественности менее чем за месяц до назначения референдума; в этот период властями было организовано обсуждение представленного проекта в основном трудовыми коллективами, которое скорее носило характер агитации;
- Процесс обсуждения изменений и дополнений в проект Конституции и рассмотрения подаваемых предложений никак не учитывал критических мнений и явился очередным примером формальной практики “всенародного обсуждения”, призванного подменить прозрачное и инклюзивное обсуждение предложений различных групп общества.

## **Правовая основа**

Правовую основу избирательной системы Республики Беларусь составляют Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс и другие законодательные акты Республики Беларусь, а также постановления Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная избирательная комиссия, ЦИК). Избирательный кодекс остался неизменным с предыдущих выборов президента. Таким образом, не были учтены ключевые рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, сделанные по итогам миссий по наблюдению за предыдущими избирательными кампаниями, и не устранены выявленные национальными и международными наблюдателями недостатки. Как отмечено в итоговом отчете по наблюдению за выборами миссии БДИПЧ по итогам наблюдения за досрочными парламентскими выборами 2019 года, “в целом, нормативно-правовая база не содержит достаточных гарантий проведения выборов в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и международными стандартами”.<sup>1</sup> Властями также не предпринято никаких попыток устранения в правовом регулировании избирательных процедур факторов, повлекших наступление поствыборного кризиса в августе 2020 года.

## **Общественно-политическая ситуация**

Референдум проходит на фоне тяжелейшего общественно-политического кризиса, который начался сразу после выборов президента 2020 года. По оценке кампании “Правозащитники за свободные выборы”, избирательный процесс по выборам президента 2020 года на всех его этапах не соответствовал ряду основных международных стандартов проведения демократических и справедливых выборов и сопровождался многочисленными нарушениями данных принципов и требований национального законодательства. Существенные нарушения национального законодательства и основополагающих принципов проведения справедливых и демократических выборов, среди которых лишение наблюдателей возможности видеть подсчет результатов голосования, в ходе выборов Президента Республики Беларусь не

---

<sup>1</sup> Республика Беларусь. Досрочные парламентские выборы. 17 ноября 2019 года. Итоговый отчет по наблюдению за выборами [https://www.osce.org/files/f/documents/f/6/450163\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/f/6/450163_0.pdf)

дают оснований доверять результатам выборов, озвученным ЦИК, и считать их отражающими реальное волеизъявление граждан Республики Беларусь<sup>2</sup>.

В течение 2021 года власти последовательно принимали меры по уничтожению гражданского общества, подавлению свободы выражения мнения и мирных собраний. На момент назначения референдума насчитывалось около тысячи политзаключенных, признанных таковыми правозащитными организациями в соответствии с [Руководством по определению понятия "политический заключенный"](#). За год их количество увеличилось на восемьсот человек<sup>3</sup>.

За год, предшествующий назначению референдума, власти принудительно ликвидировали более трехсот организаций гражданского общества, в том числе те из них, которые участвовали в избирательных кампаниях, направляли наблюдателей на выборы. Еще около двухсот организаций приняли вынужденные решения о самоликвидации. На протяжении прошлого года власти приняли ряд репрессивных изменений в законодательство в ответ на массовую протестную активность белорусских граждан.

Вместо эффективного диалога с людьми и гражданским обществом по обсуждению предложений по изменению Конституции и деэскалации ситуации в стране власти запустили широкомасштабную кампанию по преследованию инакомыслящих, основными инструментами которой являлись многочисленные обыски, задержания и уголовное преследование. Активно проводятся идеологические “чистки”, “неблагонадежных” увольняют с работы.

Ситуацию с основными правами и свободами, гарантированными действующей Конституцией Беларуси и международными обязательствами страны, в преддверии объявленного референдума можно назвать по-настоящему катастрофической. Общество накануне референдума находится в атмосфере тотального страха: любые критические замечания являются поводом для преследования на работе, произвольного лишения свободы, применения насилия и пыток.

---

<sup>2</sup> Итоговый аналитический отчет кампании “Правозащитники за свободные выборы” по результатам наблюдения за выборами Президента Республики Беларусь 2020 года: <https://spring96.org/files/misc/final-vybory-2020.pdf>

<sup>3</sup> более подробно о нарушениях прав человека в 2021 году см. Аналитический обзор “Ситуация с правами человека в Беларуси в 2021 году”, Правозащитный центр “Весна”: [https://spring96.org/files/misc/review\\_2021\\_ru.pdf](https://spring96.org/files/misc/review_2021_ru.pdf)

Многие участники политического процесса, пользующиеся поддержкой значительной части белорусского общества, находятся в заключении, некоторые – де-факто в изгнании из страны. За последние полтора года десятки тысяч активных граждан покинули страну, спасаясь от преследования. Разгромлены независимые СМИ, десятки журналистов находятся в заключении, сотни – в вынужденной эмиграции.

Незадолго до назначения референдума власти начали кампанию давления на граждан, которые выдвигались наблюдателями в избирательные комиссии и на участки для голосования. Их стали вызывать в прокуратуру или органы внутренних дел для проведения профилактических бесед. По мнению экспертов кампании “Правозащитники за свободные выборы”, это делается для того, чтобы исключить возможность независимого наблюдения за референдумом.

Представители кампании констатируют, что впервые в истории современной Беларуси избирательный процесс проходит в такой атмосфере. Важно отметить, что с 14 июля 2021 года до настоящего времени один из координаторов кампании “Правозащитники за свободные выборы” Владимир Лабкович, а также один из постоянных аналитиков кампании Валентин Стефанович находятся под стражей по надуманным обвинениям.

На ситуацию с проведением референдума оказывает влияние и напряженная международная обстановка, вызванная ситуацией вокруг возможного вооруженного конфликта между Российской Федерацией и Украиной. Важно отметить, что референдум будет проходить в условиях проведения военных учений Беларуси и России “Союзная решимость 2022”, основная фаза которых запланирована на период с 10 по 20 февраля. Некоторые наблюдатели связывают переброску вооруженных сил Российской Федерации с возможной агрессией против Украины с территории Республики Беларусь. Другие эксперты высказывают предположение, что наличие в Беларуси российских войск направлено на минимизацию возможных протестных акций после проведения референдума.

По мнению экспертов кампании “Правозащитники за свободные выборы”, в таких условиях невозможен полноценный свободный и демократический процесс принятия изменений в Конституцию.

## Назначение референдума и организация процедуры его проведения

20 января 2022 года А. Лукашенко подписал [Указ](#) № 14 “О назначении республиканского референдума”. В соответствии с ним республиканский референдум по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь назначен на 27 февраля 2022 года. На республиканский референдум для принятия решения вынесен следующий безальтернативный вопрос: «Принимаете ли Вы изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь?». Указом предусмотрено, что решение, принятое республиканским референдумом, вступает в силу через десять дней после его официального опубликования, имеет обязательную силу и является неотъемлемой частью Конституции Республики Беларусь.

Назначению Указа о проведении референдума предшествовал процесс обсуждения возможных вариантов корректировки Основного Закона страны, который, однако, не отвечал требованиям добровольности, инклюзивности и открытости.

Окончательный текст изменений и дополнений в Конституцию был опубликован вместе с указом о назначении референдума. Ранее — 27 декабря 2021 года — был [опубликован](#) и вынесен на “всенародное обсуждение” черновик предлагаемых изменений. Гражданам было предложено направлять свои предложения через специальную форму, размещенную на Национальном правовом Интернет-портале *pravo.by*. При этом не были обозначены сроки, до истечения которых граждане могли направлять свои предложения. В итоге процесс обсуждения изменений занял чуть более трех недель.

21 января — уже после издания Указа № 14 о назначении республиканского референдума — на сайте *pravo.by* было размещено сообщение, согласно которому процесс обсуждения проекта изменений и дополнений в Конституцию завершен.

Как показывает анализ итогового проекта, вынесенного на референдум, по итогам обсуждения в текст были внесены незначительные, в основном косметические изменения. Критические замечания не учитывались. Таким образом, очевидно, что процесс всенародного обсуждения изменений и дополнений в Конституцию в сущности не привел к каким-то серьезным изменениям вынесенного на обсуждение проекта, что может свидетельствовать о том, что власти рассматривали данный процесс как формальность.

Властями была направлена группа сотрудников государственного аппарата и провластных активистов, которые активно проводили агитацию за предлагаемый проект, и еще более – в поддержку проводимой властями политики в целом. Для этого в полной мере был задействован административный ресурс и зависимость работников от своих работодателей: основной формой таких мероприятий были встречи в трудовых коллективах, которые проводились в рабочее время под контролем администрации предприятий и учреждений.

Тем не менее, власти представляют процесс обсуждения изменений в Конституцию как “торжество демократии”. В качестве аргумента озвучивается то, что вынесению на публичное обсуждение проекта изменений и дополнений в Конституцию предшествовало проведение серии “диалоговых площадок” в Минске и регионах, а также обсуждение предложений на Всебелорусском народном собрании, которое прошло с 11 по 12 февраля 2021 года. Между тем, по мнению экспертов кампании “Правозащитники за свободные выборы”, процесс обсуждения предложений в Конституцию носил неинклюзивный характер. В этом процессе не участвовали общественные организации и политические партии, которые, по мнению властей, являются “деструктивными”.

В связи с этим важно напомнить про публично озвученную позицию представителей правозащитных организаций, которые рассматривали начатый властями осенью 2020 года процесс обсуждения изменений в Конституцию попыткой замолчать грубейшие нарушения прав человека, среди которых пытки в отношении тысяч задержанных в августе 2020 года. По мнению правозащитников<sup>4</sup>, эффективный диалог по обсуждению предложений по изменению Конституции мог быть возможен только в случае деэскалации ситуации в стране: отказа от репрессий и преследования инакомыслящих, прекращения задержаний мирных демонстрантов, освобождения политических заключенных, начала процедур привлечения к уголовной ответственности всех лиц, причастных к пыткам. При этом процесс обсуждения и учета мнений по вопросам изменений в Конституцию должен был основываться на открытых и четких правилах, с определением конкретных сроков; участие в конституционной реформе для различных групп должно было быть ясным и инклюзивным; комиссия по обсуждению

---

<sup>4</sup> Позиция белорусских правозащитных организаций по конституционной реформе, 23 октября 2020 года: <https://belhelcom.org/ru/news/poziciya-belorusskih-pravozashchitnyh-organizacij-po-konstitucionnoy-reforme>

предложений по изменению Конституции должна быть сформирована прозрачно и включать в себе представителей всего спектра некоммерческих организаций и инициатив. Ничего из указанных предложений выполнено не было, в связи с чем процесс обсуждения изменений в Конституцию нельзя назвать прозрачным и инклюзивным.

## **Заседание ЦИК**

21 января 2022 г. состоялось заседание ЦИК, на котором рассматривались вопросы подготовки и проведения республиканского референдума. Были приняты как минимум 15 постановлений<sup>5</sup>, при этом опубликованы только 8 из них:

Постановление от 21 января 2022 г. № 1 "Об утверждении Календарного плана организационных мероприятий по подготовке и проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь"

Постановление от 21 января 2022 г. № 2 "О разъяснении порядка применения положений Избирательного кодекса Республики Беларусь, регулирующих вопросы образования комиссий по референдуму".

Постановление от 21 января 2022 г. № 5 "Об утверждении Положения о порядке направления и деятельности наблюдателей при подготовке и проведении республиканского референдума в 2022 году".

Постановление от 21 января 2022 г. № 6 "Об утверждении Положения о порядке аккредитации и деятельности иностранных (международных) наблюдателей при подготовке и проведении республиканского референдума в 2022 году".

---

<sup>5</sup> на момент подготовки отчета на странице, посвященной принятым в процессе проведения референдума постановлениям (<https://rec.gov.by/ru/referendum-2022-ru>) опубликованы 8 постановлений ЦИК, первое из которых имеет № 1 ("Об утверждении Календарного плана организационных мероприятий по подготовке и проведению республиканского референдума по вопросу внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь"), а последнее – № 15 "О внебюджетном фонде для дополнительного финансирования расходов на подготовку и проведение республиканского референдума в 2022 году". Таким образом не были опубликованы 7 постановлений (№№ 3, 4, 9, 11-14).

Постановление от 21 января 2022 г. № 7 "О создании дополнительных условий для граждан с ограниченными физическими возможностями при проведении республиканского референдума в 2022 году".

Постановление от 21 января 2022 г. № 8 "О разъяснении порядка участия в голосовании отдельных категорий граждан при проведении республиканского референдума в 2022 году".

Постановление от 21 января 2022 г. № 10 "О документах, на основании которых выдается бюллетень для голосования при проведении республиканского референдума в 2022 году".

Постановление от 21 января 2022 г. № 15 "О внебюджетном фонде для дополнительного финансирования расходов на подготовку и проведение республиканского референдума в 2022 году".