

- неофициальный перевод -



Страсбург, 21 февраля 2022 г.

CDL-PI(2022)002

Заключение 1054 / 2021

Or. Engl.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

БЕЛАРУСЬ

СРОЧНОЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ

Издано в соответствии со статьей 14а Правил процедуры
Венецианской комиссии

на основании комментариев следующих лиц:

- г-н Никос АЛИВИЗАТОС (член комиссии, Греция)**
- г-н Филип ДИМИТРОВ (член комиссии, Болгария)**
- г-н Бертран МАТЬЁ (член комиссии, Монако)**
- г-н Владан ПЕТРОВ (член комиссии, Сербия)**
- г-н Каарло ТУОРИ (член комиссии, Финляндия)**

Содержание

I. Введение	3
II. Предмет рассмотрения.....	3
III. Анализ	4
A. Фактический контекст.....	4
1. Предыдущие конституционные реформы в Беларуси	4
2. Президентские выборы в Беларуси в 2020 году.....	4
3. Проводимая конституционная реформа	5
B. Процесс внесения поправок.....	5
1. Нормативная база и демократическая законность референдума	6
2. Прозрачность процесса разработки проекта	7
3. Свободное публичное обсуждение.....	8
C. Распределение полномочий в конституционных поправках	10
1. Президент Республики	10
2. Всебелорусское народное собрание.....	11
3. Другие конституционные органы (Парламент, Конституционный суд, Центральная избирательная комиссия и т.д.).....	13
D. Альтернативные мнения относительно конституционной реформы	14
IV. Заключение.....	15

I. Введение

1. Письмом от 26 августа 2021 г. г-н Р. Дамс, Председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы, запросил заключение Венецианской комиссии по конституционной реформе в Беларуси и ее соответствии стандартам Совета Европы.
2. 27 декабря 2021 г. власти Беларуси опубликовали проект поправок в Конституцию (“проект поправок”) с целью их общественного обсуждения и дальнейшего принятия на референдуме в феврале 2022 г.
3. 12 января 2022 г. Бюро Комиссии санкционировало подготовку предварительного заключения в рамках срочной процедуры в связи с тем, что проект поправок был запланирован к принятию путем референдума в феврале 2022 года и что Парламентская ассамблея хотела бы получить заключение как можно скорее.
4. Г-н Никос Аливизатос (член комиссии, Греция), г-н Филип Димитров (член комиссии, Болгария), г-н Бертран Матьё (член комиссии, Монако), г-н Владан Петров (член комиссии, Сербия), г-н Каарло Туори (член комиссии, Финляндия) выступали в качестве докладчиков по этому предварительному заключению.
5. Венецианская комиссия попыталась организовать встречи с белорусскими властями, но власти отказались. В итоге настоящее предварительное заключение было подготовлено исключительно на основе имеющейся информации без учета материалов, которые могли бы быть получены в ходе таких встреч.
6. Предварительное заключение было подготовлено на основе неофициального перевода проекта поправок на английский язык. Перевод может неточно отражать первоначальный вариант по всем пунктам.
7. Данное предварительное заключение было подготовлено на основе комментариев докладчиков. В соответствии с пунктом 10 Протокола Венецианской комиссии о подготовке срочных заключений (CDLAD(2018)019), проект предварительного заключения был направлен властям Беларуси 17 февраля 2022 года, однако они не предоставили никаких комментариев. Затем 21 февраля 2022 года, в соответствии с Протоколом Венецианской комиссии о подготовке срочных заключений, было издано предварительное заключение.

II. Предмет рассмотрения

8. Настоящее предварительное заключение было подготовлено в рамках срочной процедуры в сжатые сроки и в отсутствие встреч с властями и другими заинтересованными сторонами, несмотря на попытки Венецианской комиссии организовать такие встречи. С учетом этих ограничений настоящее предварительное заключение не содержит всеобъемлющего анализа всех поправок в проекте, аргументов в пользу или против этих поправок и всех возможных альтернативных мнений в отношении реформы. Это означает, что данное заключение должно обязательно рассматриваться как предварительное, как вклад Венецианской комиссии в процесс анализа текущей конституционной реформы. Таким образом, Венецианская комиссия готова вернуться к изложенным в настоящем заключении вопросам на более позднем этапе.
9. В настоящем предварительном заключении Комиссия постановила сосредоточить внимание на (а) процессе внесения поправок и (б) распределении полномочий в соответствии с проектом поправок.
10. Венецианская комиссия даст оценку соответствия конституционной реформы в Беларуси стандартам Совета Европы, принимая во внимание тот факт, что, хотя

Беларусь и не является членом Совета Европы, она страна-кандидат на членство в Совете Европы, а также ассоциированный член Венецианской комиссии.

III. Анализ

A. Фактический контекст

1. Предыдущие конституционные реформы в Беларуси

11. В 1996 и 2004 годах в Конституцию Беларуси были внесены значительные поправки путем проведения референдумов. В своей оценке проекта конституционных поправок 1996 года, предложенных Президентом А. Лукашенко, Венецианская комиссия отметила, что эти поправки приведут лишь к нарушению баланса полномочий между органами правительства, с преобладанием власти в руках Президента.¹ Тем не менее предложенные Президентом поправки были впоследствии приняты и вступили в силу после референдума.

12. В 2004 году на референдуме в Конституцию были внесены дополнительные поправки, отменяющие ограничения на количество последовательных сроков пребывания в должности Президента. По мнению Венецианской комиссии, это лишь усугубило "дефицит демократии в стране, которая и без того характеризуется чрезмерными полномочиями Президента без надлежащих сдержек и противовесов".²

2. Президентские выборы в Беларуси в 2020 году

13. Венецианская комиссия еще раз подчеркивает, что она не является органом по установлению фактов, и поэтому полагается на информацию, получаемую ею из различных источников, включая, в частности, информацию от местных органов власти, при условии их стремления к сотрудничеству. В своем недавнем заключении относительно Беларуси³ Венецианская комиссия сделала следующие фактические замечания в связи с выборами 2020 года и последующими событиями:

"13. 9 августа 2020 года в Беларуси состоялись президентские выборы. Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами не смогла наблюдать за избирательным процессом из-за того, что белорусские власти не направили своевременного приглашения. По данным властей, действующий Президент А. Лукашенко был переизбран на шестой срок подряд при 80% голосов, и Центральная избирательная комиссия Беларуси объявила его победителем. Часть международного сообщества не признала результаты этих выборов, поскольку они были расценены как вопиющее нарушение всех международно признанных стандартов.

14. После объявления результатов выборов кандидат от оппозиции г-жа Светлана Тихановская призвала г-на Александра Лукашенко начать переговоры. В качестве временного институционального партнера был создан "Координационный совет", целью которого было обеспечение национального диалога по организации новых выборов, которые должны были проводиться в соответствии с международными стандартами и под наблюдением БДИПЧ.

¹ См. Венецианская комиссия, CDL-INF(1996)008, Заключение по поправкам и дополнениям к Конституции Республики Беларусь, предложенным Президентом Республики и парламентскими группами аграриев и коммунистов.

² См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2004)029, Заключение по референдуму 17 октября 2004 г. в Беларуси, пар. 16.

³ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2021)002, Заключение о соответствии европейским стандартам некоторых положений уголовного права, используемых для преследования мирных демонстрантов и членов "Координационного совета".

Прошел ряд мирных протестов, в которых выражалось стремление к демократическим переменам и уважению основных свобод и прав человека.

15. Белорусские власти отреагировали на эти протесты широким применением силы, и многие протестующие, правозащитники и члены упомянутого "Координационного совета" были арестованы. Число демонстрантов, которым предъявлены обвинения по различным статьям Уголовного кодекса, постоянно увеличивается, что иногда влечет за собой внушительные сроки тюремного заключения. ..."

14. По данным Freedom House, вооруженный ОМОН и сотрудники в штатском задержали более 32000 человек. После этого стали поступать сообщения об избиениях, пытках и других нарушениях прав человека в отношении лиц, содержащихся под стражей, а службы безопасности избивали, арестовывали, штрафовали и в некоторых случаях стреляли в белорусских и иностранных журналистов, освещающих события.⁴

3. Проводимая конституционная реформа

15. 15 марта 2021 года Президент учредил Конституционную комиссию⁵, которой было поручено разработать поправки к Конституции. В состав комиссии вошли 36 членов, включая представителей национального Парламента, органов местного самоуправления, научных кругов, гражданского общества и деловых кругов. В августе 2021 года один из членов комиссии неофициально опубликовал проект поправок⁶ к Конституции на веб-сайте общественной организации, связанной с этим членом Конституционной комиссии.

16. 21 октября 2021 года в дополнение к Конституционной комиссии Президент учредил Рабочую группу⁷ для оказания помощи Конституционной комиссии в разработке проекта. В состав Рабочей группы входили эксперты, а ее работой руководил глава Администрации Президента. Одновременно власти приступили к проведению социологического исследования по вопросу поправок к Конституции.

17. 27 декабря 2021 года проект поправок был опубликован в интернете⁸ с целью его публичного обсуждения. Как оказалось, Рабочая группа существенно изменила текст, первоначально подготовленный Конституционной комиссией (если исходить из того, что это был именно тот текст, который опубликовал один из ее членов в августе 2021 года).

18. В отсутствие какого-либо сотрудничества с правительством оппозиция в изгнании, действуя совместно, подготовила свой собственный проект Конституции, который был представлен и обсужден на интернет-платформе.

19. 20 января 2022 года Президент издал указ о проведении референдума 27 февраля 2022 года.

В. Процесс внесения поправок

⁴ См. Freedom House, *Беларусь: О состоянии свободы в мире: Страновой доклад 2021* // <https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021>. См. Также Резолюция 2372 ПАСЕ "Нарушения прав человека в Беларуси требуют международного расследования" // <https://pace.coe.int/en/files/29176/html>

⁵ См. <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-no-105-ot-16-marta-2021-g>

⁶ См. <https://ksds.by/constitution/>

⁷ См. <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rabochey-gruppy-po-dorabotke-proekta-novoykonstitucii-strany>

⁸ См. <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/vsenarodnoe-obsuzhdenie-proekta-konstitutsii-respublikibelarus/>

20. Венецианская комиссия рассмотрит процесс текущей конституционной реформы с точки зрения международных стандартов верховенства права, изложенных, в частности, в Контрольном списке вопросов для оценки соблюдения верховенства права.⁹ Другие соответствующие стандарты можно найти в новой редакции Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов,¹⁰ а также в Докладе о конституционных поправках.¹¹

1. Нормативная база и демократическая законность референдума

21. Задача разработки поправок к Конституции была возложена на Конституционную комиссию при содействии Рабочей группы. Эти органы, созданные Президентом, не упоминаются в действующей Конституции Беларуси (см. раздел VIII. Действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения, Статьи 137-140). Напротив, статья 138 действующей Конституции касается исключительно роли национального парламента в процессе внесения поправок в Конституцию: *“Вопрос об изменении и дополнении Конституции рассматривается палатами Парламента по инициативе Президента...”*. Кроме того, при целенаправленном толковании статей 138-140 Конституции можно предположить, что, хотя Президент имеет право инициировать процедуру внесения поправок в Конституцию, рассмотрение конституционных поправок должно быть институционально связано с Парламентом, в результате чего в компетенцию Парламента, а не Президента, должно входить назначение Конституционной комиссии. Однако это толкование, по-видимому, не было предпочтительным для властей, которые, по всей видимости, выступали за широкое толкование общих и довольно расплывчатых положений статьи 140 о процедуре референдума, обходясь без парламентской процедуры.

22. Действительно, статья 140 действующей Конституции в целом предусматривает возможность внесения поправок в Конституцию путем референдума: *“Конституция, законы о внесении в нее изменений и дополнений, о введении в действие указанных законов, акты о толковании Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента. Изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум. Решение об изменении и дополнении Конституции путем референдума считается принятым, если за него проголосовало большинство граждан, внесенных в списки для голосования. Разделы I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума”*. Согласно статье 74, Президент может принять решение о проведении референдума по своей собственной инициативе. В этой связи указ Президента Республики Беларусь от 20 января 2022 года о проведении референдума по внесению изменений и дополнений в Конституцию может рассматриваться как отвечающий формальным требованиям Конституции Республики Беларусь.¹²

23. Однако Венецианская комиссия подчеркнула, что основной ареной для процесса внесения поправок в Конституцию должен стать национальный Парламент, поскольку он является органом, обладающим наилучшими возможностями для обсуждения и рассмотрения таких вопросов.¹³ Как было отмечено Комиссией, в странах-членах Венецианской комиссии после принятия парламентом поправок в Конституцию референдум может проводиться или не проводиться; референдум может укрепить легитимность поправок путем непосредственного вовлечения народа в процедуру внесения изменений при условии, что проведение референдума соответствует национальной конституционной системе в целом. Весьма редки случаи, когда

⁹ См. Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2016\)007](#), Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права.

¹⁰ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)031, Новая редакция Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов.

¹¹ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2010)001, Доклад о конституционных поправках.

¹² См. по этому вопросу: Венецианская комиссия, CDL-AD(2004)029, Заключение по референдуму 17 октября 2004 г. в Беларуси, пар. 11.

¹³ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2010)001, Доклад о конституционных поправках, пар. 240.

конституционная поправка может быть принята на референдуме без предварительного одобрения парламентом. Однако именно так обстоят дела в Беларуси. В этом отношении Венецианская комиссия ранее выражала мнение о том, что “процедуры внесения поправок в Конституцию, позволяющие принимать эти поправки путем референдума без предварительного одобрения парламентом, как представляется, на практике часто являются проблематичными”, потому что “существует серьезная опасность того, особенно в новых демократиях, что референдумы по вопросу о внесении поправок в Конституцию превратятся в плебисциты о власти в стране и что такие референдумы будут использоваться в качестве средства обеспечения законности авторитарных тенденций”.¹⁴

24. Комиссия также подчеркнула, что, когда тот или иной текст выносится на голосование по просьбе какой-либо части электората или органа власти, но не парламента, то парламент должен иметь возможность принять не имеющее обязательной силы заключение по тексту, выносимому на голосование.¹⁵

25. В случае Беларуси, как представляется, отдельные представители Парламента участвовали в процессе разработки Конституции через Конституционную комиссию. Однако национальный Парламент как орган не участвовал в процессе формулирования поправок, что противоречит соответствующим рекомендациям Венецианской комиссии. Кроме того, может возникнуть отдельный, но взаимосвязанный и актуальный вопрос о том, обладает ли белорусский Парламент демократической правоспособностью быть инициатором конституционной реформы. Тем не менее, хотя и может возникнуть вопрос в отношении демократического состава белорусского Парламента, по мнению Комиссии, ему следовало бы участвовать в процессе разработки поправок.

2. Прозрачность процесса разработки проекта

26. Принцип верховенства права требует, чтобы широкая общественность имела доступ к законопроектам и реальную возможность вносить в эти процессы свой вклад.¹⁶ Эти требования применяются тем более строго, когда речь идет о пересмотре конституции. Венецианская комиссия ранее акцентировала внимание на том, что поправки в Конституцию нельзя форсировать, и “они должны вноситься только после обширного, открытого и свободного общественного обсуждения,¹⁷ включающего “различные политические силы, неправительственные организации и гражданские ассоциации, а также академические круги и средства массовой информации”,¹⁸ при этом для таких обсуждений должны быть предоставлены “надлежащие сроки”.¹⁹

27. В данном случае работа над первоначальным проектом поправок, подготовленных Конституционной комиссией, никогда не была обнародована, по крайней мере официально, и ни общественность, ни пресса, похоже, не имели достаточного доступа к деятельности Рабочей группы, которая в результате опубликовала окончательный текст. В период с 15 марта по 27 декабря 2021 года, помимо отдельных сообщений Президента, некоторых членов Конституционной комиссии или Рабочей группы о продолжающемся процессе, которые появлялись в

¹⁴ Там же, пар. 191; см. также: Венецианская комиссия, CDL-AD(2016)029, Заключение Венецианской комиссии касательно референдума по внесению изменений в Конституцию Азербайджана 26 сентября 2016 г., пар. 15-16.

¹⁵ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)031, Новая редакция Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов. III.6.

¹⁶ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2016)007, Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права. II.A.5.iv.

¹⁷ См. Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2004\)030](#), Заключение о процедуре внесения поправок в Конституцию Украины, пар. 28.

¹⁸ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2011)001, Заключение по трем правовым вопросам, возникшим в процессе подготовки проекта новой Конституции Венгрии, пар. 19.

¹⁹ Там же, пар. 18.

средствах массовой информации,²⁰ общественность, по-видимому, не располагала всем объемом информации о точных предложениях по поправкам, подробностях обсуждения, связанных с подготовкой поправок, и о том, кто инициировал такие обсуждения, если они имели место. В итоге нет подтверждения тому, что Конституционная комиссия или Рабочая группа в достаточной степени обеспечили открытость своей деятельности или обеспечили внешнее участие со стороны всех политических сил, гражданского общества или частных лиц. Определенный уровень участия общественности стал возможным, но только после опубликования проекта поправок 27 декабря 2021 года. С учетом этих обстоятельств процесс разработки, как представляется, противоречит статье 4 Конституции (положение о том, что *“Демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. ...”*²¹), а также статье 37 (положение о том, что *“Граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения. ...”*).

28. Таким образом, процесс разработки проекта, как представляется, не отвечает критерию прозрачности, который необходим для обеспечения законности изменения конституции.

3. Свободное публичное обсуждение

29. В Докладе о конституционных поправках Венецианская комиссия особо отметила, что надлежащим образом организованные процедуры внесения поправок, предоставляющие достаточно времени для публичных и институциональных обсуждений, могут в значительной степени способствовать укреплению законности и чувства сопричастности к Конституции, а также развитию и упрочению демократических конституционных традиций. Ссылаясь на свои заключения по конкретным странам, Комиссия подчеркнула, что открытое, информированное и своевременное вовлечение всех политических сил и гражданского общества в процесс реформ может в значительной степени способствовать достижению консенсуса и обеспечению успеха процесса пересмотра Конституции, даже если для этого неизбежно потребуются время и усилия, и чтобы это произошло, прямые обязательства государств по обеспечению беспрепятственного осуществления свободы мирных собраний, свободы выражения мнений, а также справедливого, адекватного и широкого освещения аргументов в средствах массовой информации имеют в равной степени важное значение.²²

30. Венецианская комиссия неоднократно подчеркивает, что проведение демократических референдумов невозможно без уважения прав человека, в частности свободы выражения мнений и печати, свободы передвижения внутри страны, свободы

²⁰ См., например, доклад от 31 марта 2021 г. // <https://www.belta.by/society/view/rabota-konstitutsionnojkomissii-budet-sistemnoj-tselenapravlennoj-i-rezultativnoj-miklashevich-435101-2021/>; доклад от 13 Мау 2021 г. // <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rukovoditelyami-konstitucionnoy-komissii>; доклад от 7 июля 2021 г. // <https://sputnik.by/20210707/lukashenko-obsudit-novuyu-konstitutsiyu-s-komissiey1054505184.html>; доклад от 28 сентября 2021 г. // <https://president.gov.by/ru/events/uchastie-vrasshirennom-zasedanii-konstitucionnoy-komissii>; доклад от 4 ноября 2021 // <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-predstavili-novyj-proekt-konstitutsii-belarusi-4678392021/>; доклад от 23 декабря 2021 г. // <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-s-chlenamikomissii-i-rabochey-gruppy-po-voprosam-izmeneniya-konstitucii>.

²¹ Следует отметить, что новая формулировка статьи 4, предложенная властями, ограничит принцип идеологического плюрализма, поскольку в ней будет указано, что *“Демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе идеологии Белорусского государства, а также многообразия политических институтов, идеологий и мнений...”*

²² См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2010)001, Доклад по конституционным поправкам, пар. 204-205.

собраний и свободы ассоциаций в политических целях.²³ Если в условиях действующей демократии суверенное право остается за народом, и народ может принять решение об основном законе на любых приемлемых для него условиях, в этом случае предполагается выбор, который должен быть сделан народом после всестороннего публичного обсуждения, в ходе которого могут свободно выражаться все точки зрения, и на средства массовой информации не налагаются ограничения.²⁴

31. В этой связи в новой редакции Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов содержится положение о том, что в государственных радио- и телевизионных передачах, посвященных кампании по проведению референдума, необходимо обеспечить равный доступ сторонникам и противникам этого предложения;²⁵ необходимо гарантировать сбалансированное освещение мнений сторонников и противников предложения в других средствах массовой информации, особенно в новостных передачах;²⁶ должно быть обеспечено сбалансированное изложение не только точки зрения исполнительных и законодательных органов власти или лиц, разделяющих их точку зрения, но и противоположного мнения.²⁷

32. Формально процесс консультаций с общественностью по проекту поправок, который, как представляется, продолжается, позволяет населению выразить свое мнение по предлагаемым поправкам. Согласно официальному веб-сайту *pravo.by*, в период публичного обсуждения текст проекта поправок был просмотрен почти 230000 раз и загружен для просмотра на мобильных устройствах более 10000 раз. В ходе публичного обсуждения было высказано почти 9000 мнений, из которых 99,25% поддержали предложенные поправки.²⁸ Однако факт остается фактом, что значительная часть оппозиции, которую действующее правительство считает "врагами",²⁹ не имела возможности принять участие в процессе. Кроме того, как представляется, нет никаких гарантий, что результаты всенародного опроса будут приняты во внимание, поскольку этот процесс не управляется подлинно независимым органом.

33. Кроме того, нельзя упускать из виду тот факт, что конституционный процесс, о котором идет речь, проходит после президентских выборов в августе 2020 года, завершившихся спорными результатами, и последовавшего за этим тюремного заключения оппозиционных политиков и жесткого подавления оппозиционных политических сил и гражданского общества. Трудно представить, каким образом в этом политическом контексте процесс внесения поправок мог обеспечить "надлежащее, открытое, информированное и своевременное участие 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.

34. В этом контексте неудивительно, что оппозиция в изгнании прибегла к разработке своего собственного проекта Конституции. Остается неясным, каким образом оппозиция пыталась включить свой проект в официальные процедуры внесения поправок в Конституцию. Однако факт остается фактом: не было никаких попыток наладить

²³ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)031, Новая редакция Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов, II.2

²⁴ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2004)029, Заключение о референдуме 17 октября 2004 в Беларуси, пар. 14.

²⁵ См. Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)031, Новая редакция Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов, I.2.2.b.

²⁶ Там же, I.2.2.c

²⁷ Там же, I. 3.1.e.

²⁸ См. <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2022/january/68340/>

²⁹ См. Заявление Президента от 18 января 2022, доступно по ссылке:

<https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-itogam-vsenedrodnogo-obsuzhdeniya-proektaizmeneniy-konstitucii>

сотрудничество и диалог между правительством и оппозицией в изгнании. В таких условиях процесс конституционной реформы не отвечает минимальным стандартам инклюзивности.

С. Распределение полномочий в конституционных поправках

1. Президент Республики

35. Оценивая проект поправок к Конституции 1996 года, который впоследствии был принят в ходе референдума, Венецианская комиссия подвергла критике положения, наделяющие Президента Республики широкими полномочиями. Комиссия отметила, что "чрезмерная концентрация государственной власти может сделать бесполезными даже самые лучшие положения о защите прав человека, если отсутствует эффективная система сдержек и противовесов между институциональными органами. Поэтому для института прав человека также опасно, что в президентском проекте не соблюдается принцип разделения властей, что предоставляет главе государства слишком много прерогатив и лишает парламентские ассамблеи возможности действовать в качестве реального противовеса".³⁰ Влияние Президента, как представляется, было преобладающим не только в отношении национального Парламента,³¹ но также и в отношении других государственных органов, включая Правительство³² и систему правосудия,³³ что сопровождалось весьма слабой процедурой импичмента.³⁴

36. Проект поправок предусматривает, что нормативные полномочия Президента ограничиваются требованием соблюдения парламентских законов (статья 85 проекта). Положения, касающиеся делегирования законодательных полномочий Президенту, были исключены (исключена статья 101). Это позитивные элементы.

37. Однако критические замечания, высказанные в 1996 году, по-прежнему остаются в силе. Предлагаемые поправки позволяют нынешнему Президенту оставаться в центре государственной власти, и его личная позиция, как представляется, еще больше укрепляется с учетом того, что некоторые предлагаемые поправки представлены в виде индивидуализированных правил и гарантий, направленных на сохранение нынешнего статуса (рассмотрено подробнее ниже под этим же заголовком и перед следующим разделом, посвященным Всебелорусскому народному собранию).

38. В условиях Беларуси проект поправок не меняет преобладающего положения Президента по отношению к Правительству и двум палатам национального Парламента. Правительство по-прежнему в решающей степени зависит от Президента, который, например, назначает Премьер-министра (хотя и с предварительного согласия Палаты представителей) и других министров; он/она может по своей собственной инициативе распустить правительство, которое является "подотчетным" ему/ей; и он/она может отменить решения правительства. Президент сохраняет контроль над Парламентом, который остается слабым органом и может быть распущен Президентом на широких основаниях. Кроме того, Президент назначает референдумы по инициативе других конституционных органов или по своей собственной инициативе и может объявлять чрезвычайное положение на широких основаниях и вводить военное положение. Если для некоторых, хотя и не для всех из этих положений можно найти параллели в западных конституциях, то в этих конституциях существуют также эффективные

³⁰ См. Венецианская комиссия, CDL-INF(96)8, Заключение об изменениях и дополнениях в Конституцию Республики Беларусь по предложению Президента Республики и парламентских групп аграриев и коммунистов, пар. 11.

³¹ Там же, пар. 12-24.

³² Там же, пар. 27-30.

³³ Там же, пар. 25-26, 33-34.

³⁴ Там же, пар. 45-47.

системы сдержек и противовесов, которые отсутствуют в конституционной системе Беларуси.

39. Новые требования, предъявляемые к кандидатам на пост Президента, включают расплывчатое требование об отсутствии "гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа иностранного государства, дающего право на льготы и другие преимущества" (проект статьи 80). На практике эта формулировка позволяет исключить из избирательного процесса гражданина, который проработал за границей несколько лет. Кроме того, это, скорее всего, исключит из избирательного процесса оппонентов, которые в настоящее время находятся за границей.

40. Следует отметить, что восстановление ограничения срока полномочий президента двумя периодами (проект статьи 81), которое существовало в аналогичной формулировке до конституционных поправок 2004 года, будет применяться только после следующих выборов (проект статьи 143 § 2) и поэтому не будет применяться немедленно к действующему Президенту.

41. Пересмотрена процедура отставки Президента с участием Всебелорусского народного собрания, Палаты представителей или группы граждан, и решение должно приниматься Всебелорусским народным собранием после заключения Конституционного суда (проект статьи 88).

42. Что касается неприкосновенности, которой пользуется Президент (проект статьи 89), то она будет действовать и после истечения срока полномочий Президента. Такое решение может быть оправданным только в отношении действий, совершенных при исполнении им/ею функций, в то время как общая неприкосновенность после выполнения этих функций представляет собой индивидуальную защиту, которая не оправдана согласно принципу разделения властей.

43. Бывшие президенты будут являться членами как Всебелорусского народного собрания (проект статьи 89-2), так и Совета Республики (верхняя палата Парламента) (проект статьи 91), что создает путаницу в отношении разделения властей, особенно когда речь идет о последнем мандате, который носит пожизненный характер. Кроме того, отдельное правило, согласно которому нынешнему Президенту Республики будет разрешено одновременно занимать пост Председателя Всебелорусского народного собрания (проект статьи 144) лишь усугубляет ситуацию отсутствия реального разделения властей и свидетельствует о дальнейшей концентрации власти в руках одного человека.

2. Всебелорусское народное собрание

44. Возможно, наиболее важным новшеством в проекте поправок является формализация Всебелорусского народного собрания ("ВНС") на конституционном уровне.³⁵ В соответствии с предложенными поправками ВНС будет рассматриваться в качестве высшего представительного органа. Он будет определять стратегические направления развития общества и государства и обеспечивать нерушимость конституционного строя (проект статьи 89-1).

³⁵ В ряде случаев такие собрания созывались правительством Беларуси. Утверждалось, что в состав собраний вошли представители всех секторов белорусского общества, которые собрались вместе для определения некоторых стратегических вопросов и приоритетов Беларуси на последующие годы. Первое собрание было проведено в октябре 1996 года, за несколько недель до проведения конституционного референдума, направленного на урегулирование политического кризиса. Второе собрание состоялось в мае 2001 года, третье – в марте 2006 года, четвертое – в 2010 году, пятое – в 2016 году и шестое – в 2021 году. Члены белорусской оппозиции подвергли собрания критике за то, что они якобы являются пропагандистскими мероприятиями, организованными для демонстрации поддержки правительства.

45. Компетенция ВНС определена широко и будет включать в себя следующие полномочия: (1) утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину, концепцию национальной безопасности; (2) утверждает программы социально-экономического развития Республики Беларусь; (3) заслушивает Премьер-министра о выполнении программы социально-экономического развития Республики Беларусь; (4) предлагает изменения и дополнения в Конституцию; (5) предлагает проведение республиканских референдумов; (6) вправе рассматривать вопрос о легитимности выборов; (7) принимает решение о смещении Президента с должности в случае систематического или грубого нарушения им Конституции 27 либо совершения государственной измены или иного тяжкого преступления; (8) вправе ввести на территории Республики Беларусь чрезвычайное или военное положение при наличии оснований, предусмотренных Конституцией, и в случае бездействия Президента по этим вопросам. Введение чрезвычайного или военного положения рассматривается Всебелорусским народным собранием по инициативе Президиума Всебелорусского народного собрания или Совета Республики; (9) по предложению Президента, предварительно согласованному с Президиумом Всебелорусского народного собрания: (а) избирает Председателя и судей Конституционного Суда и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом; (б) избирает Председателя и судей Верховного Суда и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом; (в) избирает Председателя и членов Центральной избирательной комиссии и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом; (10) по предложению Президента принимает решение о возможности направления военнослужащих, сотрудников военизированных организаций, иных лиц за пределы Республики Беларусь для участия в обеспечении коллективной безопасности и деятельности по поддержанию международного мира и безопасности; (11) награждает Президента государственными наградами, а также предлагает лиц для награждения государственными наградами; (12) дает обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получает информацию от государственных органов и должностных лиц, осуществляет иные установленные Конституцией и законами полномочия, необходимые для реализации возложенных на него конституционных функций (проект статьи 89-3).

46. В состав ВНС будут входить Президент Республики, бывший президент (бывшие президенты), представители исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти и представители гражданского общества (порядок избрания которых не определен). ВНС избирает своего Председателя. Как отмечалось выше, в проекте статьи 144 уточняется, что Президент Республики, который занимает эту должность на дату вступления в силу поправок к Конституции, может быть избран Председателем ВНС. Такая индивидуализированная норма в принципе сомнительна.

47. В поправках ничего не говорится о порядке избрания членов ВНС, что создает значительный риск злоупотреблений. В то же время общее число членов ВНС может достигать 1200 человек (проект статьи 89-2), в связи с чем могут возникнуть вопросы о функциональности такого органа при выполнении исполнительных функций, возложенных на него. Кроме того, эффективность и конструктивное участие каждого члена ВНС могут быть поставлены под сомнение в свете другого положения проекта (проект статьи 89-2), в котором говорится, что член ВНС принимает участие в работе ВНС без отрыва от трудовой (служебной) деятельности.

48. На фоне существования такого крупного органа, члены которого могут не всегда присутствовать на собрании, роль Президиума ВНС стала бы решающей в исполнении обязанностей (проект статьи 89-2), в то время как его юрисдикция и полномочия не были ни конкретно определены, ни ограничены. Точно так же не был определен его состав, в то время как Президент Республики, который, как вполне логично можно было бы предположить, скорее всего, займет пост Председателя ВНС, несомненно войдет в состав Президиума и, возможно, будет им руководить. В действительности

предлагается персональное правило, согласно которому нынешнему Президенту Республики будет разрешено одновременно занимать и пост Председателя ВНС.

49. Что касается функций ВНС, то, хотя некоторые из них носят консультативный характер, другие в значительной степени связаны с принятием решений, включая избрание и отстранение членов Конституционного суда, судей Верховного суда, Центральной избирательной комиссии, направление вооруженных сил за пределы территории и дачу обязательных для исполнения поручений государственным органам и должностным лицам. Назначение на вышеуказанные должности производится по "предложению Президента, предварительно согласованному с Президиумом ", в то время как вопрос о возможном отсутствии согласия по этому вопросу не рассматривается, и Президиум, по всей вероятности, будет контролироваться Президентом.

50. Некоторые полномочия ВНС определены нечетко. Например, ВНС будет "рассматривать вопрос о легитимности выборов". Однако остается неясным, какими именно будут его полномочия в отношении выборов и как эти полномочия будут соотноситься с полномочиями Центральной избирательной комиссии.

51. Возможность дачи обязательных для исполнения поручений государственным органам и должностным лицам очевидно противоречит полномочиям и обязанностям Правительства в этой области. Кроме того, полномочия ВНС отменять все правовые акты и другие решения, за исключением актов судебных органов (проект статьи 89-5), ущемляют юрисдикцию и полномочия других органов государственной власти.

52. Представляется, что в той мере, в какой ВНС может быть заменено при осуществлении всех его полномочий небольшим коллегиальным органом, его Президиум, состав которого не указан, но который, несомненно, будет включать Президента, который, вероятно, будет председательствовать в нем, Президиум ВНС будет представлять собой своего рода "параллельное правительство", которое будет функционировать параллельно с Кабинетом и избираемым Парламентом и, при необходимости, по усмотрению Президента, заменять их.

53. Вышеизложенные соображения позволяют предположить, что ВНС станет многочисленным органом, предполагающим сильное слияние и концентрацию власти. Трудно понять логику, лежащую в основе такого органа, за исключением того, что он является инструментом власти и, прежде всего, контроля со стороны нынешнего Президента Республики, что делает его несовместимым с демократическими ценностями, закрепленными Советом Европы.

54. В итоге Венецианская комиссия считает, что проект поправок, который будет вынесен на референдум 27 февраля 2022 года, не устранил явного дисбаланса полномочий, который уже существует в соответствии с действующей Конституцией, и даже усугубит его. Поэтому он не соответствует демократическим минимальным стандартам европейского конституционного наследия.

3. Другие конституционные органы (Парламент, Конституционный суд, Центральная избирательная комиссия и т.д.)

55. Что касается статуса других государственных органов, то не произошло никаких существенных изменений, которые заслуживали бы конкретной оценки в рамках настоящего предварительного заключения, особенно с учетом центральной роли Президента Республики. В частности, к сожалению, не было достигнуто никакого прогресса в обеспечении принципа верховенства права: по-прежнему отсутствует независимый институт, защищающий независимость судебной власти, и по-прежнему существует Прокуратура советского образца.

D. Альтернативные мнения относительно конституционной реформы

56. Венецианская комиссия не получила возможности приехать в Беларусь и встретиться не только с представителями власти, но и оппозиции, государственных организаций или гражданского общества. Отсутствие безопасности и репрессии в стране,³⁶ отсутствие плюралистических средств массовой информации и ряд мер, направленных против свободы слова³⁷ воспрепятствовали контактам и обмену мнениями с собеседниками из Беларуси. Поэтому невозможно сказать, существуют ли альтернативные мнения относительно конституционной реформы и каковы эти мнения. По предложению властей, и это подтверждается на специальном веб-сайте (см. выше), многие граждане размещают свои замечания и предложения по проекту поправок на специальной платформе. Вместе с тем отсутствуют какие-либо доказательства или аргументы, свидетельствующие, что с оппозицией проводились консультации или что ей предлагалось высказать свое мнение по этим поправкам. Не проводилось консультаций и с независимыми НПО. Никто в Беларуси не выступает против принятия этих конституционных поправок посредством референдума. На фоне сохраняющейся ситуации, характеризующейся отсутствием безопасности и применением репрессивных мер, вполне вероятно, что это происходит из-за боязни репрессий.

57. Как отмечалось выше, подавление политической оппозиции в стране вынудило часть этой оппозиции покинуть Беларусь; в отсутствие какого-либо диалога с властями, они разработали свое собственное предложение по новой Конституции³⁸ посредством информирования общественности через Интернет, которое, однако, не было включено в официальный процесс внесения поправок в Конституцию.

58. В нынешнем контексте, когда чрезмерные президентские полномочия действуют за спиной Парламента и превышают полномочия Парламента, этот проект Конституции, как представляется, отражает более сбалансированный подход к принципу разделения властей. Среди политических ветвей власти предпочтение отдается парламентскому режиму, при этом Президент по-прежнему сохраняет некоторые соответствующие полномочия. Нормативная компетенция Парламента является особенно широкой, и парламентарии наделены широкими надзорными полномочиями. Кроме того, Парламент назначает Премьер-министра по предложению Президента, и Парламент имеет окончательное право назначать Премьер-министра в случае возникновения разногласий с Президентом. В соответствии с правилами парламентской системы, Правительство подотчетно Парламенту. Кроме того, по предложению Президента Парламент назначает Генерального прокурора, и по предложению различных органов – членов Конституционного суда, Председателя Правления Центрального банка и Омбудсмана. Что касается назначений, в частности назначений в независимые органы, то может потребоваться определенное время для того, чтобы система функционировала нормально, учитывая, что сложившаяся ситуация характеризуется отсутствием структурированных политических партий.

³⁶ См. например, Human Rights Watch, *Беларусь: Жесткое подавление активистов, журналистов* // <https://www.hrw.org/news/2020/07/30/belarus-crackdown-political-activists-journalists>;

Amnesty International, *Беларусь 2020* // <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-centralasia/belarus/report-belarus>; Freedom House, *Беларусь: О состоянии свободы в мире Страновой доклад 2021* // <https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021>.

³⁷ См. например, Amnesty International, *Беларусь: Блокирование ведущих онлайн-СМИ - это наглая атака на свободу выражения мнений* // <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/05/belarus-blocking-leading-online-media-outlet-is-a-brazen-attack-on-freedom-of-expression/>; Human Rights Watch, *Белорусские власти "ликвидировали" ведущее средство массовой информации «Свобода»* // <https://www.hrw.org/news/2021/08/30/belarusian-authorities-liquidate-leading-media-freedom-organization>; Freedom House, *Беларусь: Свобода в сети. Страновой отчет 2021* // <https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-net/2021>

³⁸ См. <https://narodnaja.com/>

59. Правительство выступает с законодательной инициативой вместе с парламентариями и гражданами. Его регулирующие полномочия не определены. Оно подотчетно Парламенту. С этой точки зрения процедура "конструктивного недоверия" приобретает особое значение. Президентские полномочия достаточно обширны, но подчинены важным сдержкам и противовесам. Действительно, Президент избирается всеобщим голосованием, что придает ему сильную легитимность, однако так называемые исключительные полномочия осуществляются по предложению другого органа или заключаются в его праве вносить предложения. Полномочия и обязанности Президента в отношении политики в области обороны и безопасности как Верховного главнокомандующего вооруженными силами и полномочия по присвоению высших воинских званий конкурируют с полномочиями и обязанностями Правительства; и в международных вопросах они конкурируют с Парламентом. Однако Президент имеет право возглавлять Совет безопасности. Примечательно, что Президент может быть подотчетен Парламенту. Эта ответственность, которая может привести к импичменту, не является непосредственно политической, но довольно расплывчатые положения, определяющие основания, на которых может быть задействована эта ответственность, могут привести к определенной форме политической ответственности, дублирующей обязанности Правительства. Вместе с тем следует отметить, что Конституционный суд должен будет вынести вердикт по решению Парламента. Судебная система привержена принципу уважения независимости и беспристрастности судей. При том, что Конституционный суд обладает широкой компетенцией в области конституционного контроля, может оказаться необходимым предусмотреть систему фильтрации.

60. Выбор характеристик, преобладающих в парламентских системах, может быть оправдан, даже если в нынешней ситуации можно ожидать, что для перехода к парламентской системе в полном масштабе и к беспрепятственному функционированию демократических институтов потребуется определенное время – в стране с президентской традицией и слабой политической структурой.

61. В тексте предусматривается создание Совета правосудия, наделенного соответствующими полномочиями по назначению и увольнению, и Конституционного суда, полномочия и состав которого соответствуют рекомендациям Венецианской комиссии.

IV. Заключение

62. Настоящее предварительное заключение было подготовлено в рамках срочной процедуры в сжатые сроки и в отсутствие встреч с властями, несмотря на попытки Венецианской комиссии, а также в отсутствие встреч с оппозицией, представителями государственных органов и гражданского общества в Беларуси. С учетом этих ограничений предварительное заключение не содержит всеобъемлющего анализа всех поправок в тексте проекта. В нем, в частности, не затрагиваются вопросы, связанные с гарантиями прав человека в Конституции Беларуси, хотя они вызывают серьезную озабоченность в свете европейских стандартов. Это означает, что это предварительное заключение нужно обязательно рассматривать как вклад Венецианской комиссии в процесс анализа текущей конституционной реформы.

63. В целях составления данного заключения Комиссия приняла решение остановиться (а) на процессе внесения поправок и (б) распределении полномочий в соответствии с проектом поправок.

64. Что касается процесса внесения поправок, проводимого властями, Венецианская комиссия отметила ряд проблемных вопросов. В первую очередь вызывает сожаление тот факт, что, хотя толкование нынешней Конституции и допускает это, проект поправок был вынесен на референдум непосредственно, без какого-либо участия Парламента, о чем ранее Комиссия предупреждала как о серьезном риске превращения конституционного референдума в плебисцит по вопросу о руководстве в стране и его

использования в качестве закрепления легитимности авторитарных тенденций. Кроме того, процесс разработки, как представляется, не отвечает критерию прозрачности, который необходим для обеспечения законности конституционных поправок. Вдобавок к этому, после того как проект поправок был опубликован и открыт для публичного обсуждения, нет оснований считать, что оппозиция смогла выразить свое мнение, равно как и другие заинтересованные стороны и гражданское общество не смогли принять значимое участие. Это нарушение требования инклюзивности, которое должно быть закреплено в демократическом конституционном процессе.

65. Кроме того, нельзя не отметить, что конституционный процесс, о котором идет речь, начался после президентских выборов в августе 2020 года, завершившихся спорными результатами и последующим давлением на оппозиционные политические силы и гражданское общество. Трудно представить, каким образом в условиях отсутствия безопасности, репрессий, отсутствия плюралистических средств массовой информации и реализации ряда мер, направленных против свободы слова, процесс внесения поправок мог бы обеспечить такие европейские стандарты, как: "надлежащее, открытое, информированное и своевременное участие 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.

66. Что касается баланса полномочий, то, несмотря на введение некоторых ограничений на полномочия Президента, проект поправок позволяет нынешнему Президенту оставаться в центре государственной власти, и его личная позиция, как представляется, еще больше укрепляется, учитывая, что поправки включают персонализированные правила и гарантии, направленные на сохранение существующей ситуации. Кроме того, новые требования, предъявляемые к кандидатам в президенты, фактически исключают из избирательного процесса находящихся за рубежом оппонентов. Ограничение полномочий Президента двумя сроками будет применяться только после следующих выборов. Широко сформулированная неприкосновенность, которой пользуется Президент, будет по-прежнему действовать после истечения срока полномочий Президента.

67. Проект поправок будет закреплен в Конституции и определяет Всебелорусское народное собрание (ВНС) в качестве высшего представительного органа. Большое число членов ВНС (порядок избрания которых конкретно не определен) ставит под сомнение способность такого органа выполнять возложенные на него широкие исполнительные функции. В этих обстоятельствах роль Президиума ВНС, состав которого не определен, но в который, безусловно, будет входить Президент, неизбежно станет решающей на оперативном уровне, и тем не менее его юрисдикция и полномочия не были ни конкретно определены, ни ограничены.

68. Кроме того, неясны некоторые функции ВНС, в частности право ВНС рассматривать "вопрос о легитимности выборов". В то же время полномочия ВНС давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам и отменять все правовые акты и другие решения, за исключением решений судебных органов, посягают на компетенцию других государственных органов. Представляется, что Президиум ВНС будет представлять собой своего рода "параллельное правительство", которое будет функционировать параллельно с Кабинетом и избранным Парламентом и, в случае необходимости, по усмотрению Президента, заменять их. В итоге трудно понять логику, лежащую в основе такого органа, за исключением того, что он является инструментом сохранения власти и, прежде всего, контроля со стороны нынешнего Президента Республики, что отражает несовместимость с демократическими ценностями, закрепленными Советом Европы.

69. В заключение Венецианская комиссия считает, что проект поправок, которые будут вынесены на референдум 27 февраля 2022 года, не устраняет явного дисбаланса полномочий, который уже существует в соответствии с действующей Конституцией, и даже может усугубить его.

70. Таким образом, если предлагаемые институциональные изменения в целом оцениваются негативно, это не означает, что конституционная реформа в Беларуси не является необходимой или нежелательной. Напротив, Венецианская комиссия призывает власти провести конституционную реформу, которая устранила бы нынешний дисбаланс в полномочиях и ввела бы соответствующую систему сдержек и противовесов, в том числе в отношении процедуры внесения поправок в Конституцию в соответствии с международными стандартами.

71. Венецианская комиссия проведет тщательный обзор конституционных поправок, если и после того, как они будут одобрены на референдуме. Комиссия готова предоставить белорусским властям и Парламентской ассамблее дополнительную помощь.