



ПРАВООЗАЩИТНИКИ ЗА СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Всебелорусское народное собрание – форма (не)реализации права принимать участие в ведении государственных дел¹

Резюме

В настоящем документе анализируется новый орган, введенный в белорусскую конституционную рамку²: Всебелорусское народное собрание (ВНС). Изначально ВНС являлось организуемым исполнительной вертикалью квазиобщественным собранием, практикуемым каждые 5 лет (обычно) перед президентскими выборами для демонстрации «общенародной» поддержки А. Лукашенко. Заявлялось, что ВНС – форма реализации права граждан³ Беларуси непосредственно принимать участие в ведении государственных дел. На фоне начавшегося в 2020 г. перед президентскими выборами, и продолжающегося до сих пор политического кризиса, на конституционном референдуме 2022г. положения о ВНС были включены в Конституцию. ВНС провозглашен «высшим представительным органом народовластия», при этом сохранился двухпалатный парламент («Национальное собрание»). Таким образом, в настоящее время в Беларуси действуют два центральных органа государственной власти представительного характера, а в риторике властей ВНС все еще декларируется либо как форма непосредственного участия граждан в решении государственных вопросов, либо как модель представительного участия («народовластия»).

Хотя ВНС постулируется как высший представительный орган народовластия, способ его формирования далек от демократического представительства: фактически, только 15% состава избираемы народом непосредственно (президент, депутаты Палаты представителей Национального собрания и Минского городского совета депутатов), и еще 29% состава ВНС избираются на непрямых выборах (местными советами, избираемыми народом). Наличие 3 категорий делегатов, отбираемых в ВНС по разным

¹ Документ подготовлен экспертами кампании «Правозащитники за свободные выборы», объединяющей правозащитный центр «Вясна» и Белорусский Хельсинкский Комитет.

² Начиная с 1996 г. соответствие проводимых в Беларуси избирательных кампаний базовым международным стандартам подлинных и демократических выборов ставится под сомнение и международными (см., например, отчеты БДИПЧ ОБСЕ <https://www.osce.org/odihr/elections/belarus>), и независимыми национальными наблюдателями (см., например отчеты кампании «Правозащитники за свободные выборы» по избирательным кампаниям: 2008 (<https://spring96.org/ru/tags/vybory-2008>), 2010 (<https://spring96.org/ru/vybary2010>), 2012 (<https://elections2012.spring96.org/ru>), 2015 (<https://elections2015.spring96.org/ru>), 2016 (<https://elections2016.spring96.org/ru>), 2019 (<https://elections2019.spring96.org/ru>), 2020 (<https://elections2020.spring96.org/ru>), 2022 (<https://referendum2022.spring96.org/ru>), 2024 (<https://elections2024.spring96.org/ru>)). В этой связи затруднительно говорить о легитимном парламенте, президенте, органах местного самоуправления, так же как и о правомерном изменении конституции. Тем не менее *de facto* все эти органы сформированы и действуют, а в очередной раз обновленный текст конституции рассматривается действующими властями как правовая основа для функционирования государства. Соответственно, далее в тексте упоминания избираемых должностей (президент, депутат) не предполагают признание результатов выборов, равно как и рассмотрение правового статуса ВНС не означает согласия с правомерностью изменений Конституции.

³ «Гражданин», «депутат» и прочие существительные морфологического мужского рода используются в значении общего рода и обозначают все гендеры.

процедурам, которые четко не прописаны в законе, не прозрачны и проводятся за закрытыми дверями в отсутствие наблюдателей, не позволяют говорить о реальном представительном характере ВНС и о том, что право на участие в ведении государственных дел реализуется **всеми** гражданами Беларуси прямо или через представительство именно в ВНС.

ВНС как республиканское собрание: 1996 – 2022 гг.

Первый созыв ВНС состоялся в октябре 1996 г. на фоне конституционного кризиса в Беларуси⁴. Президент А. Лукашенко, столкнувшись с противодействием парламента («Верховного Совета») попытке изменить баланс власти в пользу президента, решил своим указом⁵ создать параллельную внеконституционную структуру, чтобы легитимировать вынесение на референдум новой редакции Конституции. При этом текстуально указ обозначает в качестве цели необходимость широко обсудить работу исполнительной власти в сфере экономики (а не политический конфликт с Парламентом и Конституционным судом): «в целях обеспечения наиболее полного участия широких слоев населения в обсуждении принимаемых Президентом Республики Беларусь, Кабинетом Министров Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами мер по преодолению экономического кризиса, стабилизации социальной обстановки в обществе».

Не имея административного опыта за пределами советской парадигмы, А. Лукашенко, учреждая ВНС, очевидно находился под влиянием организационной модели съезда Коммунистической партии Советского Союза (КПСС).

Действительно, ВНС задумывался похожим на съезды КПСС и организационной структурой, и методами работы. В советское время съезд формально являлся высшим органом в партийной (и государственной) иерархии. Он созывался периодически, обычно раз в пять лет, и собирал делегатов, которые должны были представлять различные регионы, секторы и демографические группы. Эти делегаты, которых в последние годы обычно насчитывалось около 5 000, тщательно отбирались в результате непрозрачной процедуры партийными органами. В ходе съезда, который длился не долго, делегаты одобряли стратегические планы и идеологические программы, предложенные руководством партии. Съезд принимал пятилетние планы развития народного хозяйства СССР – т.н. планы пятилеток. С 1980 г. документ, содержащий эти пятилетние планы, стал называться «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 (1986-1990) гг.» Последний пятилетний план должен был быть подготовлен на 1991-1995 гг.

Таким образом модель, когда 5 000 тщательно отобранных делегатов собираются на несколько дней каждые 5 лет, принимают 5-летние планы социально-экономического развития страны, заслушивают и практически без обсуждения одобряют доклад лидера, стала вдохновением для ВНС, с одним важным исключением: из нее полностью удалена партийная и в целом идеологическая составляющая. Ни на одном из ВНС не обозначалась партийная принадлежность делегатов (при действовавших в стране около 17 политических партий⁶). Если в период СССР съезд утверждал основные направления политики на основании идеологии коммунистической партии, ВНС исходит из простой идеи поддержки А. Лукашенко.

⁴ Belarus 1996: country report. Constitution Writing & Conflict Resolution // <https://pcwcr.princeton.edu/reports/belarus1996.html>

⁵ Указ Президента Республики Беларусь от 29 августа 1996 г. №341 «О созыве Всебелорусского народного собрания»

⁶ Политические партии Беларуси – необходимая часть гражданского общества. - Минск, 2003 // <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belarus/07073.pdf>

ВНС первого созыва было организовано исполнительной вертикалью, которая обеспечила отбор 4 740 делегатов. Критерии для «выдвижения и делегирования» установлены в Указе в формулировках, правовой анализ которых затруднителен: предполагалось делегировать «наиболее авторитетных представителей трудовых коллективов, объединений, предприятий, учреждений всех форм собственности». При этом отсутствовал единый порядок выдвижения и делегирования - условия и порядок выдвижения участников собрания определялись оргкомитетами, которые были организованы исполнительной вертикалью. На первом ВНС одобрили основные направления социально-экономического развития на 1996-2000 гг., продолжив тем самым счет «пятилеток» советских времен и инициативу о проведении республиканского референдума по изменениям и дополнениям в Конституцию, дав А.Лукашенко легитимацию против позиции Конституционного суда, который решил, что поправки в Конституцию должны приниматься парламентом, а не на обязательном референдуме⁷.

Конституция Беларуси 1994 г.⁸ закрепляла индивидуальное право на свободу «собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» в ст. 35. Конституция также предусматривала возможность проведения «собрания» в ст. 117, касающейся вопросов местного управления и самоуправления, которое осуществляется в т.ч. через «местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах». Право граждан «участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей» закреплялось в ч.1 ст. 37. Непосредственное участие согласно ч.2 ст. 37 «обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами». Представляется, что такая конституционная рамка не предполагает у президента полномочия собирать волонтеристски отобранных «авторитетных представителей» в качестве республиканского собрания, которое финансируется из государственного бюджета и постулируется как представляющее весь народ.

Из конституционного кризиса 1996 г. Беларусь вышла с разрушенным балансом властей и обновленным текстом Конституции, в котором ст. 37 дополнена третьей частью: «В порядке, установленном законодательством, граждане Республики Беларусь принимают участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях».

В развитие данного конституционного положения в 2000 г. был принят закон «О республиканских и местных собраниях»⁹, обеспечивающий правовую основу для возможности регулярного созыва ВНС. В первоначальном тексте закона, согласно ст. 2, республиканские и местные собрания рассматриваются как форма **непосредственного участия** граждан в управлении делами общества и государства. Позднее, в новой редакции, принятой Законом №70-З от 4 ноября 2013 г., это определение переносится в ст. 3 и сопровождается важным дополнением: такие собрания – это **основная** форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства. Идея о том, что ВНС, как собрание, это

⁷ Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 г. № 3-43/96 «О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь пунктов 2.2, 2.5 и 3 Постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 г. «О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению» // <http://www.kc.gov.by/document-11453>

⁸ Конституция Республики Беларусь 1994 г. // https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Республики_Беларусь/Первоначальная_редакция

⁹ Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях»

форма *прямой демократии*, широко фигурировала в риторике властей¹⁰ и с ней заигрывали в провластной «науке».¹¹

Закон о республиканских и местных собраниях предоставлял участникам право обсуждать вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации. Юридическая сила актов таких собраний законом не урегулирована. Закон предусматривал, что порядок финансирования республиканских собраний устанавливается президентом, в то время как финансирование местных собраний осуществляется их инициаторами. Закон наделял президента (и никого больше) правом созыва республиканского собрания «по мере необходимости», оставляя за ним установление порядка избрания участников и проведения собрания.

Следующие ВНС (2001, 2006, 2010, 2016 и 2021 гг.) были менее масштабными: около 2 500 делегатов. Обычно они созывались перед президентскими выборами (исключение составили 2016 и 2021 гг.) Главным официальным итогом собраний являлось утверждение так называемых «Основных положений Программы социально-экономического развития Беларуси», то есть концепции «пятилетки». Это действие не имело правового наполнения, так как в соответствии с законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»¹² 1998 г. среднесрочные (пятилетние) программы социально-экономического развития утверждаются указом Президента. Но все программы, принятые до сих пор, были подготовлены правительством, их «основные положения» были одобрены ВНС, а затем программы были утверждены президентскими указами. Официально полномочия ВНС по утверждению программы социально-экономического развития были закреплены лишь в новой редакции закона от 12 июля 2023 г. №279-З вследствие изменения Конституции.

Таблица 1. Хронология созывов ВНС

ВНС	Программа социально-экономического развития Беларуси (дата указа)	Президентские выборы	Референдумы по изменению Конституции
		23 июня 1994 г. (I тур) 10 июля 1994 г. (II тур)	
I ВНС 19-20 октября 1996 г.			24 ноября 1996 г. (фактически новая Конституция)
II ВНС 18-19 мая 2001 г.	08 августа 2001 г. (за 2001 - 2005 гг.)	9 сентября 2001 г.	17 октября 2004 г. (отмена ограничений на количество сроков президентства)
III ВНС 2-3 марта 2006 г.	12 июня 2006 г. (за 2006 - 2010 гг.)	19 марта 2006 г.	
IV ВНС	11 апреля 2011 г.	19 декабря 2010 г.	

¹⁰ <https://www.belta.by/society/view/pjatoe-vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie-otkryvaetsja-segodnja-v-minske-198411-2016/>

¹¹ Козак, М.А. К вопросу регламентации статуса Всебелорусского народного собрания / М.А. Козак // Право.by. – 2011. – №1. – С. 92-97. - с. 93. // <https://journal.pravo.by/pdf.php?id=574>

¹² Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»

6-7 декабря 2010 г.	(за 2011 - 2015 гг.)		
V ВНС 22-23 июня 2016 г.	15 декабря 2016 г. (на 2016-2020 гг.)	11 октября 2015 г.	
VI ВНС 11-12 февраля 2021 г.	29 июля 2021 г. (на 2021-2025 гг.)	9 августа 2020 г.	
			27 февраля 2022 г. (фактически новая Конституция)
VII ВНС 24-25 апреля 2024 г.		планируется: 2025 г.	

ВНС после конституционного референдума 2022 г.

На конституционном референдуме 2022 г., который проходил с многочисленными нарушениями и результаты которого не отражают реальное волеизъявление граждан¹³, принята фактически новая редакция Конституции Беларуси¹⁴, основной новеллой которой является институционализация ВНС в качестве «высшего представительного органа народовластиа Республики Беларусь». При этом в системе центральных органов государственной власти сохраняется парламент - Национальное собрание, которое сохраняет за собой статус представительного и законодательного органа. Как эти два органа должны делить между собой функции по представительству народа не очень понятно: ни Конституция, ни законы о Национальном собрании или ВНС не устанавливают точных способов разделения власти между ними. Например, не были внесены изменения в название традиционного «ежегодного послания Президента Республики Беларусь к Парламенту Республики Беларусь», но заслушивать его теперь будет ВНС. Конституция наделяет неприкосновенностью депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики (ст. 102), но не делегатов ВНС.

Еще на стадии проекта конституционной реформы, Венецианская комиссия Совета Европы указала в отношении предлагаемых конституционных формулировок о ВНС, что «"представительный" характер этого органа вызывает сомнения [...] трудно понять, в какой степени этот орган будет действительно представлять белорусское общество и, таким образом, легитимно выражать волю народа»¹⁵.

Новая глава 3¹ Конституции, посвященная ВНС, содержит 6 статей с номером 89¹⁻⁶ (для сравнения, Национальному собранию посвящено 15 статей). Состав ВНС не может превышать 1 200 делегатов, срок его полномочий – 5 лет, заседать оно должно не реже 1 раза в год. Конституционное регулирование ВНС очень базовое: так и не установлены требования к кандидатам в делегаты; процедуре формирования ВНС; внутриорганизационным вопросам.

¹³ Предварительный аналитический отчет экспертной миссии по оценке республиканского референдума 28.02.2022 // <https://referendum2022.spring96.org/ru/news/106953>

¹⁴ Подверглись корректировке преамбула и 85 статей, появилось 11 новых статей, исключены 2 статьи. Также Конституция дополнена новой главой (глава 3¹ «Всебелорусское народное собрание») // <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>

¹⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Belarus. Final Opinion on the Constitutional Reform (Adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21-22 October 2022) para. 58 // [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)035-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)035-e)

В развитие конституционных норм о ВНС в 2023 г. был принят закон «О Всебелорусском народном собрании»¹⁶. В нем подробнее раскрыты особенности формирования и функционирования ВНС.

Делегатами ВНС могут быть только граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом, но действует дискриминационный запрет быть делегатом для граждан, имеющих также гражданство другого государства или документы иностранных государств, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью (такие, как ВНЖ, «карта поляка», «грин карта» и т.п.) Такое ограничение введено конституционными изменениями 2022 г. и направлено фактически на всех, кто выехал из страны в связи с преследованиями по политическим причинам; оно распространяется на все формы реализации пассивного избирательного права. Каким образом обеспечивается закрепленное в ст. 6 закона о ВНС положение о том, что ВНС формируется из делегатов, представляющих различные социальные слои и группы общества, не ясно. Понятного механизма квотирования нет.

Закон о ВНС раскрывает 3 основные категории делегатов:

1) Делегаты *ex officio*

- Президент Республики Беларусь;
- Президент Республики Беларусь, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки;
- представители законодательной власти – депутаты Палаты представителей (110) и члены Совета Республики (64) Национального собрания;
- представители исполнительной власти – Премьер-министр, его заместители (4) и другие члены Правительства (24 министра + 6 председателей гос. комитетов); председатели областных (Минского городского) (7), районных (118), городских (городов областного подчинения) (12) исполнительных комитетов;
- представители судебной власти – председатели и судьи Конституционного (12) и Верховного судов (63);

Все эти должностные лица составляют основу трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Т.е. «представительный» характер «расползается» на все центральные органы государственной власти.

2) представители местных Советов депутатов (всего не более 350)

- делегаты, избираемые областными Советами депутатов, из числа депутатов местных Советов областного, базового и первичного уровня в порядке, установленном регламентами местных Советов депутатов;
- все депутаты Минского городского совета (60).

Эта категория делегатов наиболее приемлемая с точки зрения теории представительной демократии: многоступенчатые выборы, когда депутаты местных советов избирают какой-либо орган - широко распространенная мировая практика. В то же время следует отметить, что на последних местных выборах избиралось 12 514 депутатов местных советов. При выделенной квоте в 350 человек лишь мизерные 2,8% местных депутатов попадают в ВНС. Примечательно, что при такой доле

¹⁶ Закон «О Всебелорусском народном собрании» № 248-З от 7 февраля 2023 г. // <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300248&p1=1>

представленности, особо выделен Минский городской совет депутатов (Мингорсовет), который в полном составе (60 человек) включается в ВНС. Официальное объяснение такого особого положения Мингорсовета – необходимость обеспечения «оптимального и паритетного с областями представительства»¹⁷, хотя остальные областные советы депутатов такой привилегии не имеют. Авторы конституционных изменений предпочли¹⁸ сохранить Мингорсовет в категории «представители местных советов», а не в первой категории, где перечислены все «делегаты по должности», поскольку заявляли «паритетность» состава ВНС. Фактически же, с учетом Мингорсовета, количество участников ВНС, попадающих туда «по должности» составляет около 500 человек.

3) представители гражданского общества, избираемые высшими органами субъектов гражданского общества **из числа своих членов** с обеспечением представительства от каждой области и г. Минска (не более 400).

Последняя группа вызывает наибольшие сомнения как с точки зрения традиционного понимания представительной демократии, так и реализации права на свободу ассоциации. Многочисленные проблемы с реализацией свободы ассоциации в Беларуси¹⁹ после политического кризиса 2020 г. привели к фактическому огосударствлению гражданского общества. Новый закон «Об основах гражданского общества»²⁰ определяет условия участия субъектов гражданского общества в выборах делегатов ВНС, среди которых наиболее значимы: зарегистрированный статус республиканского общественного объединения с наличием областных, Минской городской организационных структур; и, что важно, численность совершеннолетних членов не менее 100 000 граждан (для общественных объединений). Решение о соответствии организации гражданского общества (ОГО) этим критериям принимается Министерством юстиции. Только утвержденные Министерством юстиции «субъекты гражданского общества» могут быть представлены в ВНС в лице своих членов; для всех других ОГО эта возможность закрыта. На 2024 г. к таким субъектам отнесены²¹ 5 организаций, наследующих модели советских общественных движений, использовавшихся властями для имитации участия общественности:

- Республиканское общественное объединение «Белая Русь»;
- Белорусское общественное объединение ветеранов;
- Общественное объединение «Белорусский союз женщин»;
- Общественное объединение «Белорусский республиканский союз молодежи»;
- Федерация профсоюзов Беларуси.

Оставляя в стороне общий кризис с реализацией права на свободу ассоциации, конструкция обеспечения участия гражданского общества, при которой государство само выбирает организации, только члены которых будут присутствовать в ВНС, причем по признаку формальной многочисленности членства, ставит вопросы о представленности разнообразных узких интересов не столь

¹⁷ <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2024/mart/76991/>

¹⁸ Кто и как сможет стать делегатом ВНС? Депутат подробно рассказала о нормах законопроекта // <https://www.belta.by/politics/view/kto-i-kak-smozhet-stat-delegatom-vns-deputat-podrobno-rasskazala-o-normah-zakonoproekta-530390-2022/>

¹⁹ См., например, Белорусский Хельсинкский Комитет. Национальный Индекс прав человека, Право на свободу ассоциации // <https://index.belhelcom.org/>; Lawtrend. Хронология нарушений свободы ассоциаций и преследования организаций гражданского общества в Беларуси // <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/hronologiya-narushenij-svobody-assotsiatsij-i-presledovaniya-organizatsij-grazhdanskogo-obshchestva-v-belarusi>

²⁰ Закон «Об основах гражданского общества» от 14 февраля 2023 г. № 250-3 // <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300250>

²¹ Министерство юстиции. Об отнесении общественных организаций к субъектам гражданского общества // https://minjust.gov.by/press/news/politicheskie_partii_obshchestvennye_obedineniya_i_drugie_nekommercheskie_organizatsii_ob_otnesenii_obshchestvennykh_organizatsiy_k_subektam_grazhdanskogo_obshchestva/

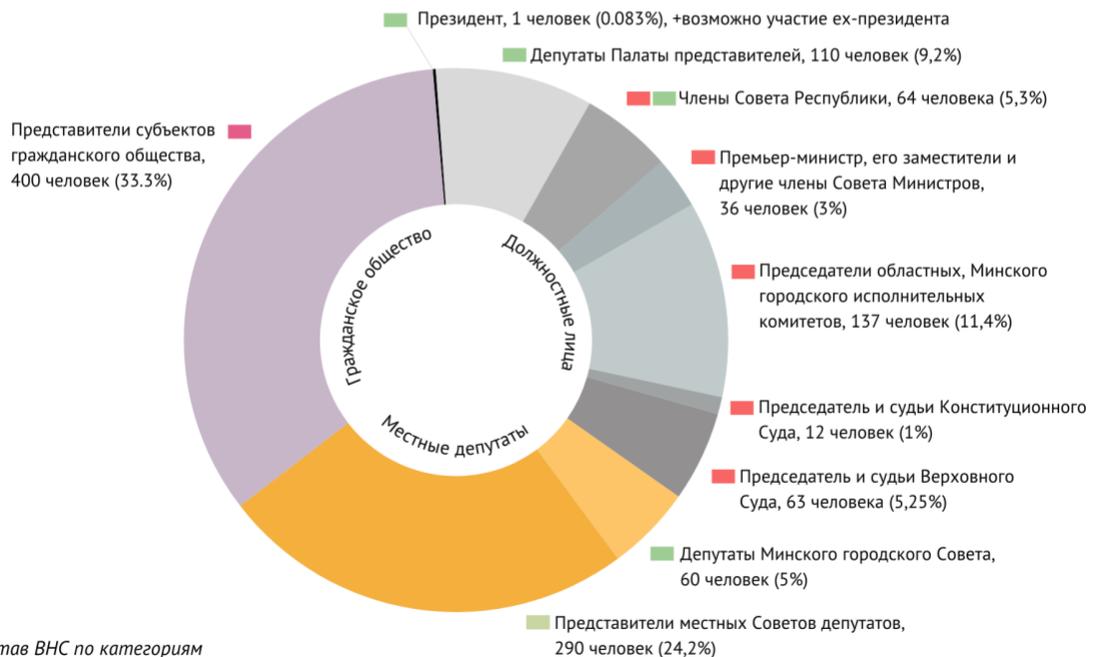
многочисленных, и менее организованных групп, а также соблюдении базового принципа равенства всех граждан.

На одном из совещаний, посвященных конституционным изменениям, А.Лукашенко заявил: «Все, кто будет участвовать в работе ВНС, так или иначе избираются народом»²², что совершенно не соответствует действительности. Прямо избирается народом 15% состава ВНС, причем они избираются в другие органы (на должность президента, депутатов Палаты представителей и Мингорсовета); 29% состава ВНС формируется путем не прямых (многоступенчатых) выборов (члены Совета республики и представители местных советов). 34% сформировано на основании непрозрачных внутриорганизационных решений «субъектов гражданского общества», утвержденных Министерством юстиции и 22% членов ВНС назначаются или утверждаются президентом, или ВНС.

²² Совещание по законопроектам, предусматривающим корректировку законов «О Совете Министров Республики Беларусь» и «О нормативных правовых актах» // <https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-zakonoproektam-predusmatrivayushchim-korrektirovku-zakonov-o-sovete-ministrov-respubliki-belarus-i-o-normativnyh-pravovyh-aktah>

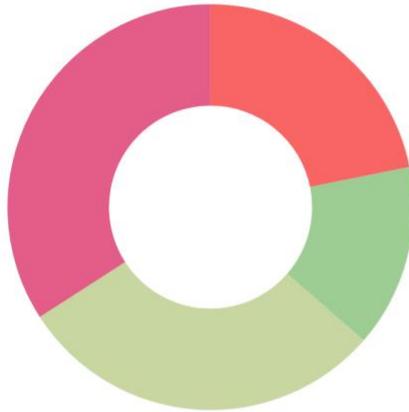
КАК УСТРОЕНО ВСЕБЕЛАРУССКОЕ НАРОДНОЕ СОБРАНИЕ, И КТО ЭТИ ЛЮДИ

- Назначены Президентом / ВНС
- Внутриорганизационное решение (только члены организации)
- Прямые выборы (народ)
- Многоступенчатые выборы (народ)



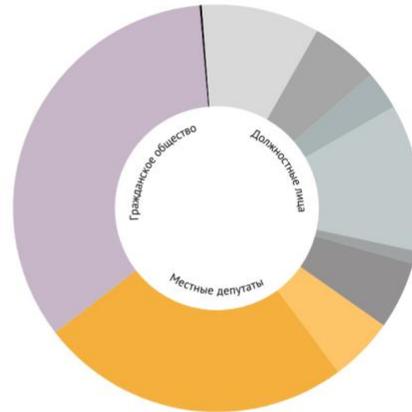
Состав ВНС по категориям
и механике назначения/избрания
(проценты приведены по категориям)

КАК УСТРОЕНО ВСЕБЕЛАРУССКОЕ НАРОДНОЕ СОБРАНИЕ И СКОЛЬКО В НЕМ ЛЮДЕЙ, ХОТЯ БЫ ФОРМАЛЬНО ИЗБРАННЫХ НАРОДОМ



Состав ВНС по механике назначения/избрания

- Назначены Президентом / ВНС, 22%
- Внутриорганизационное решение (только члены организации), 34%
- Прямые выборы (народ), 15%
- Многоступенчатые выборы (народ), 29%



Состав ВНС по категориям (проценты приведены по категориям и механике назначения/избрания)

- Президент, 1 человек (0.083%) и президент, сложивший полномочия
- Депутаты Палаты представителей, 110 человек (9.2%)
- Члены Совета Республики, 64 человека (5.3%)
- Премьер-министр, его заместители и другие члены Совмина, 36 человек (3%)
- Председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов, 137 человек (11.4%)
- Председатель и судьи Конституционного Суда, 12 человек (1%)
- Председатель и судьи Верховного Суда, 63 человека (5.25%)
- Депутаты Минского городского Совета, 60 человек (5%)
- Представители местных Советов депутатов, 290 человек (24.2%)
- Представители субъектов гражданского общества, 400 человек (53.3%)

Таблица 2. Выборность состава ВНС

	Всего человек	Процент от общего состава в максимум 1200 человек	Избирается народом (прямые выборы)	Избирается народом (многоступенчатые выборы)	Внутриорганизационное решение (только для членов организации)	Назначены Президентом / ВНС
Президент;	1	0.083%	1			
Президент, прекративший исполнение своих полномочий;	0	0%	0			
Депутаты Палаты представителей	110	9.2%	110			
Члены Совета Республики	64	5.3%		56		8

Премьер-министр, его заместители и другие члены Совета Министров	36	3%				36
Председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов	137	11.4%				137
Председатель и судьи Конституционного Суда	12	1%				12
Председатель и судьи Верховного Суда	63	5.25%				63
Депутаты Минского городского Совета депутатов.	60	5%	60			
Представители местных Советов депутатов	290	24.2%		290		
Представители субъектов гражданского общества	400	33.3%			400	
ИТОГО сумма по столбцам	1173	97.750%	171	346	400	256
			15%	29%	34%	22%

Таким образом, анализ состава ВНС позволяет констатировать, что оно не является органом всенародного представительства. Менее половины (44%) его состава – это депутаты Палаты представителей, депутаты местных советов и члены Совета республики. 34% делегатов, якобы представляющие гражданское общество, фактически избираются на дискриминационных основаниях только среди членов назначенных государством пяти ОГО. 22% делегатов назначаются или утверждаются в должности Президентом (или ВНС по новой редакции Конституции). Из всех членов ВНС специально для деятельности в этом органе относительно представительным способом выбирается только 24% состава - местные советы, избранные прямо народом, выбирают представителей от местных советов депутатов.

Компетенция ВНС в целом лежит вне области рассмотрения настоящего документа, но рассмотрим те из полномочий, которые прямо касаются выборов. ВНС назначает и смещает Председателей и судей Конституционного и Верховного суда; Председателя и членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК). ВНС предлагает проведение республиканских референдумов; вправе рассматривать вопрос о легитимности выборов. Концепция «легитимности выборов» впервые появляется в белорусском законодательстве. Следуя конституционным положениям, внесены изменения в текст Избирательного кодекса, где «легитимность» упоминается теперь 19 раз, но определения понятия «легитимность выборов» так и не приведено. При этом законность упоминается всего 1 раз. Чаще всего встречается конструкция формата «соответствие ... требованиям кодекса / законодательства / конституции» (более 60 раз).

Содержание права на участие в управлении делами государства

Право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей является частью международных стандартов, и закреплено в п. «а» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах²³. Толкование содержания данного права Комитетом по правам человека (КПЧ) дано в Замечании общего порядка № 25²⁴. Комитет подчеркнул фундаментальный характер права на участие в управлении государством, которое лежит в основе демократического правления. Как и другие индивидуальные права, гарантированные Пактом, право участвовать в управлении государством должно обеспечиваться на недискриминационной основе: в процессе осуществления этих прав не допускается каких-либо различий между гражданами в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, **политических или иных убеждений**. Таким образом, если ВНС заявляется как форма реализации права на участие в управлении государством, а не как партийный съезд, политические взгляды не могут служить критерием отбора его участников.

КПЧ подчеркивает связь ведения государственных дел с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Среди форм **непосредственного участия** КПЧ видит осуществление полномочий в качестве членов законодательных органов или занятие исполнительных постов; голосование в рамках референдума или иной избирательной процедуры; участие в качестве членов народных собраний, обладающих правом принимать решения по местным вопросам или делам определённой общины, а также представительных органов, создаваемых по консультации с правительством страны. Т.е. непосредственное участие в ведении государственных дел осуществляют только члены представительного органа или местного собрания. Говорить о народовластии и реализации всем народом Беларуси непосредственного участия в решении важных государственных вопросов в контексте ВНС невозможно.

Можно было бы предположить, что ВНС позволяет реализовать гражданам Беларуси право принимать участие в ведении государственных дел **через посредство** свободно выбранных представителей, однако в таком случае по мнению КПЧ из статьи 25 Пакта имплицитно следует, что такие представители должны осуществлять властные полномочия и являться подотчётными в рамках избирательного процесса в связи с осуществлением ими этих полномочий. Т.е. важным элементом реализации такого права будут подлинные периодические выборы. Механизмы отбора делегатов в ВНС не соответствуют никаким критериям подлинных, свободных, равных, всеобщих выборов.

КПЧ также перечисляет среди форм участия в ведении государственных дел общенародные дискуссии и диалог со своими представителями, а также осуществление права на организацию. Такие формы участия в ведении государственных дел обеспечиваются соблюдением прав на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации. Очевидно, что в ситуации фактического огосударствления третьего сектора и назначения государством некоторых ОГО, допускающих к разделу мест в ВНС между своими членами, говорить о праве всех граждан не приходится.

²³ Организация Объединенных Наций. Международный Пакт о гражданских и политических правах. (Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) 16 декабря 1966 г. // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

²⁴ Организация Объединенных Наций. Замечание общего порядка № 25. Статья 25. Принято Комитетом по правам человека на его 1510-м заседании (пятьдесят седьмая сессия) 12 июля 1996 г. // https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=ru

Практика формирования ВНС в 2024 г.

Выборы делегатов ВНС являются финальным этапом серии проведенных властями избирательных мероприятий: 25 февраля 2024 года²⁵ прошел единый день голосования на прямых выборах в местные Советы депутатов и нижнюю Палату представителей, 4 апреля 2024 г. прошли непрямые выборы членов верхней палаты Национального собрания – Совета республики, которых выбирали депутаты только что обновленных местных советов. Власти старательно создавали впечатление предельной значимости избираемых депутатов, подчеркивая, что они будут представлять народ в ВНС²⁶.

Календарным планом²⁷, утвержденным ЦИК, определены основные этапы подготовки и проведения выборов в ВНС, как и сроки их проведения. Весь процесс охватил период чуть более месяца: выборы делегатов Всебелорусского народного собрания были назначены 1 марта, а итоги подведены 16 апреля²⁸.

Помимо утвержденных делегатов *ex officio*, представляющих все ветви власти, ЦИК констатирует, что были избраны делегаты от местных Советов депутатов в предельном количестве 350 человек и делегаты от организаций гражданского общества в предельном количестве 400 человек. Итоги выборов на сайте ЦИК были опубликованы только в виде цифр, без имен и фамилий делегатов, что укладывается в логику непривлечения лишнего внимания к личностям рядовых делегатов. В публичном доступе поименный список делегатов опубликован только в одном провластном СМИ²⁹.

Выборы делегатов от местных Советов депутатов

От максимально возможного числа в 350 представителей местных Советов депутатов, де-юре избираемыми являются 290 человек, так как все 60 депутатов Мингорсовета являются делегатами ВНС. ЦИК определил количественные нормы представительства делегатов ВНС от местных Советов депутатов каждой области, пропорциональные численности избирателей в каждой из областей³⁰:

Таблица 3. Количество делегатов от местных Советов депутатов по областям

местные Советы депутатов (область)	количество делегатов	численность избирателей области
Минский городской Совет депутатов	60	1 376 544
Минская область	60	1 136 524
Брестская область	52	985 739
Гомельская область	55	1 051 624

²⁵ Выборы*2024. Итоговый аналитический отчет по результатам наблюдения за выборами депутатов в единый день голосования 25 февраля 2024 года // <https://elections2024.spring96.org/ru/news/114851>

²⁶ <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2024/mart/76991/>

²⁷ Календарный план организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов делегатов Всебелорусского народного собрания, утвержденный Постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь 01.03.2024 № 21 // <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Pdf/2024/vns2024-calend.pdf>

²⁸ Сообщение об итогах выборов делегатов Всебелорусского народного собрания седьмого созыва // <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Pdf/2024/vns-itogi-soob.pdf>

²⁹ <https://www.sb.by/articles/publikuem-polnyy-spisok-delegatov-vsebelorusskogo-narodnogo-sobraniya.html>

³⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь от 1 марта 2024 г. № 19 // <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Pdf/2024/post2024-19.pdf>

Гродненская область	38	735 435
Могилевская область	41	783 925
Витебская область	44	842 191
Всего:	350	6 911 982

Делегатов от каждой из областей предписано избирать областным Советам депутатов из числа депутатов первичного, базового и областного уровней. Закон не дает пояснений по порядку проведения таких выборов, но устанавливает³¹, что выборы должны пройти в порядке, установленном в регламенте областных Советов депутатов. Исходя из закона³², решения Совета принимаются простым большинством голосов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным.

На областной Совет депутатов возлагается функция организации, проведения выборов и собственно выбора делегатов: перед ЦИК они должны отчитаться только о дате, времени, месте проведения заседаний по выборам и о результатах выборов, после чего ЦИК регистрирует избранных делегатов³³. Областные Советы депутатов избирательный процесс на своих сайтах и в СМИ не освещали. Была опубликована только обязательная информация о начале выдвижения кандидатов в делегаты ВНС. Выборы делегатов ВНС от местных Советов депутатов прошли за закрытыми дверями; без возможности оценить процесс голосования и принятия решений.

Выборы делегатов от гражданского общества

Все ОГО, которые могут делегировать своих представителей в ВНС, из составленного Министерством юстиции списка подтвердили своё участие направлением соответствующего решения в ЦИК и разделили между собой предельное количество делегатов от гражданского общества: по 80 человек от каждой из структур.

Выборы делегатов от гражданского общества были проведены высшими органами организаций за закрытыми дверями. Известно, что они получили от ЦИК методические рекомендации по проведению выборов, но их содержания в публичном доступе нет.

В ВНС таким образом ожидаемо вошли члены ОГО, являющиеся членскими организациями, поддерживающими провластную повестку. Более того, данные ОГО - «субъекты гражданского общества» под видом общественных организаций выполняют идеологические и административные функции. Фактически они не представляют интересы молодежи (как позиционирует себя БРСМ), женщин (как позиционирует себя Белорусский союз женщин), работников и ветеранов, а участие в них является принудительным.

Формирование внутренней структуры ВНС

Первое заседание ВНС состоялось 24 апреля в количестве 1166 человек (необходимый минимум $\frac{2}{3}$ от предельного состава – 800 человек). Его основные итоги, помимо выступления президента перед собранием, – это избрание управляющих органов: председателя и президиума. Путем открытого

³¹ ст. 10 Закона Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании»

³² ст. 13 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»

³³ В соответствии с Календарным планом организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов делегатов Всебелорусского народного собрания, утвержденный Постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь 01.03.2024 № 21 // <https://www.rec.gov.by/uploads/files/Pdf/2024/vns2024-calend.pdf>

голосования была избрана счетная комиссия: делегаты проголосовали «за» ее состав в целом. В действительности это было утверждение предложенного премьер-министром³⁴ состава счетной комиссии из конкретных людей.

Председатель, его заместитель и Президиум ВНС, срок полномочий которых совпадает со сроком полномочий ВНС, были избраны путем тайного голосования на безальтернативной основе³⁵. Сообщается, что специально для этой процедуры были оборудованы кабины для голосования, а избранная счетная комиссия в течение того же дня посчитала результаты³⁶.

Роль **Председателя ВНС** является фактически решающей: он руководит собранием, вносит вопросы на рассмотрение, представляет его и подписывает все вынесенные собранием решения. Также он может издавать распоряжения, которые, тем не менее, могут быть отменены собранием³⁷. Председателем почти единогласным (1157 – за, 1 – против)³⁸ был избран А. Лукашенко – это законодательно возможно, так как действующий президент может быть одновременно и председателем ВНС при условии, если он является первым президентом Беларуси (исключительное положение, заложенное в конституционную рамку как элемент возможного транзита власти по «казахстанскому сценарию» еще в 2020 г.) На роль заместителя Председателя был единогласно избран до этого занимавший должность заместителя Премьер-министра А.Косинец.

Предельное количество членов **Президиума** – 15 человек, но сформирован он был из 13 человек. Председатель и его заместитель входят в состав президиума автоматически, и еще 11 человек было избрано путем голосования «за» список предложенных кандидатур в целом (альтернативных списков предложено не было). Компетенция Президиума ВНС в Законе определено невнятно. Он должен оперативно разрешать вопросы, возникающие перед ВНС, в порядке, определенным Регламентом ВНС (отсутствует в публичном доступе). При этом, Президиум отыгрывает определенную роль при решении вопроса об отстранении президента от должности³⁹ или при решении вопроса легитимности выборов⁴⁰. Сам А. Лукашенко видит его как орган «не дублирующий управление страной» и представляющий «различные общественные и государственные структуры», поэтому помимо депутатов туда вошли ректор университета, руководители государственных предприятий и руководительница провластной общественной организации⁴¹.

³⁴ Возглавляет организационный комитет по подготовке и проведению первого заседания седьмого Всебелорусского народного собрания в соответствии с распоряжением Президента Республики Беларусь № 25рп от 2 февраля 2024 г. // <https://president.gov.by/ru/events/v-belarusi-sozdan-respublikanskiy-orgkomitet-po-podgotovke-i-provedeniyu-vns><https://president.gov.by/ru/documents/rasporyazhenie-no-25rp-ot-2-fevralya-2024-g>

³⁵ <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-izbran-predsedatelem-vsebelorusskogo-narodnogo-sobranija-630253-2024/>

³⁶ ЦИК. Делегаты ВНС избирают руководство и членов Президиума ВНС // <https://rec.gov.by/ru/from-telegram-ru/view/delegaty-vns-izbirajut-rukovodstvo-i-chlenov-prezidiuma-vns-1717-2024>;

³⁷ ст. 31 Закона Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании»

³⁸ ЦИК. 1157 – за, 1 – против. Итоги тайного голосования за кандидатуру Председателя ВНС // <https://www.rec.gov.by/ru/from-telegram-ru/view/1157-za-1-protiv-itogi-tajnogo-golosovaniya-za-kandidaturu-predsedatelja-vns-1721-2024>

³⁹ Уполномочен по предложению 1/3 нижней палаты парламента или 150 000 граждан обратиться в Конституционный суд за дачей оценки действиям Президента на соответствие их Конституции; ст. 18 Закона Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании»

⁴⁰ Предлагает наравне с 1/3 от состава ВНС рассмотреть легитимность выборов всему собранию; ст. 19 Закона Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании»

⁴¹ Полный список членов Президиума // <https://kult.1prof.by/news/no-category/izbran-prezidium-vsebelorusskogo-narodnogo-sobraniya-kto-v-ego-sostave/>

Заклучение

Таким образом, ВНС было задумано А. Лукашенко в 1996 г. в разгар политического кризиса как альтернатива парламенту; способ легитимации, демонстрирующий безусловную поддержку «народом» его лично. В период 1996–2022 гг. ВНС собирали раз в пять лет, обычно перед президентскими выборами, в качестве пропагандистского мероприятия, на которое съезжалась вся номенклатура страны, а также, как заявлялось, обычные работники предприятий промышленности, сферы услуг, образования, здравоохранения и т.п, чтобы подчеркнуть статус собрания как народного. Теоретической рамкой для ВНС формально служила идея собрания, как формы непосредственного участия в ведении государственных дел. После внесения изменений в конституцию в 2022 г. ВНС становится «высшим представительным органом народовластия», с крайне непрозрачным механизмом отбора 1 200 делегатов. Наличие 3 категорий делегатов, отбираемых в ВНС по разным процедурам, две⁴² из которых четко не прописаны в законе, публично не раскрываются, и проводятся за закрытыми дверями в отсутствие наблюдателей и открытой отчетности, не позволяют говорить о реальном представительном характере ВНС и о том, что право на участие в ведении государственных дел реализуется **всеми** гражданами Беларуси прямо или через представительство именно в ВНС.

⁴² За исключением делегатов *ex officio*, процедура выборов которых в законе установлена, но на практике выборы проводятся с грубейшими нарушениями международных стандартов подлинных и демократических выборов.