



Аб'яднаны
Пераходны
Кабінет
Беларусі



СВЯТЛАНА
ЦІХАНОЎСКАЯ
ОФІС



Каардынацыйная
рада

СТРАТЕГИЯ ПЕРЕХОДА К НОВОЙ БЕЛАРУСИ

Проект для общественного обсуждения

01.11.2023

Оглавление

Резюме	3
Введение	6
I. Восстановление конституционного порядка	7
II. Проведение демократических выборов	11
III. Обеспечение работы системы государственного управления и предоставления услуг населению	12
IV. Восстановление законности и справедливости	15
V. Внешняя политика и соблюдение международных обязательств	17
VI. Обеспечение экономической стабильности и развития	19
VII. Восстановление условий для развития гражданского общества и политического плюрализма	27
VIII. Асноўныя крокі для нацыянальнага развіцця ў пераходны перыяд	29
IX. Обеспечение общественной поддержки реформ в переходный период	30
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Возможные сценарии транзита власти в Беларуси	32
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Беларусь в условиях конституционной неопределенности	35

Резюме

Стратегия описывает текущие действия демократических сил Беларуси по подготовке к демократическому транзиту и направления основных реформ в первые шесть лет переходного периода от авторитаризма к демократии. При этом допускаются разные сценарии транзита власти, к которым следует готовиться: 1) перемены как результат переговоров; 2) перемены под внутренним давлением общества; 3) постепенная трансформация режима; 4) перемены под внешним давлением.

Стратегия исходит из того, что транзит власти начнется в условиях конституционной неопределенности (отсутствия консенсуса о том, какой вариант текста Конституции Беларуси считать легитимным: 1994, 1996, 2004 или 2022 годов) и отсутствия легитимно сформированных органов власти. Исходя из этого предлагается три варианта последовательности проведения конституционной реформы и свободных выборов:

- 1) доминирующая в переходный период политическая сила признаёт легитимным один из вариантов текста Конституции (1994, 1996, 2004 или 2022 годов) и проводит выборы в соответствии с ней. Конституционная реформа осуществляется путем внесения изменений в текст Конституции, признанный легитимным;
- 2) конституционная реформа раньше выборов: сначала проводится референдум по новой Конституции, а затем выборы в органы власти с полномочиями, указанными в новой Конституции;
- 3) выборы раньше конституционной реформы: восстановление действия конституционного закона Декларация “О государственном суверенитете Республики Беларусь”; проведение выборов в Верховный Совет Республики Беларусь как единственный представительный орган белорусского народа, при этом главой государства становится Председатель Верховного Совета. Верховный Совет проводит конституционную реформу.

Стратегия предполагает проведение первых демократических выборов не дожидаясь сроков очередных выборов. При этом подготовка к проведению выборов будет включать создание соответствующих необходимых условий: прекращение репрессий и освобождение политзаключенных, восстановление регистрации партий и НКО, снятие блокировки сайтов и медиа, восстановление свободы мирных собраний и свободы массовой информации, формирование Центральной избирательной комиссии из лиц, пользующихся доверием в обществе, приглашение международной наблюдательной миссии под руководством Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.

В период транзита власти будет сформировано Правительство переходного периода, которое обеспечит стабильность функционирования государственных органов управления и непрерывность оказания государственных услуг. Будет начата реформа государственного управления на демократических принципах.

Для сохранения правовой определенности законы и другие нормативные правовые акты, действующие на начало переходного периода, будут действительны в той мере, насколько они не противоречат правам и свободам граждан, а после принятия новой Конституции - насколько они не противоречат вновь принятой Конституции.

Для восстановления доверия к суду будет создан независимый орган с включением международных экспертов, который проведет процедуру подтверждения соответствия судей занимаемой должности по критериям компетентности, профессиональной этики и добропорядочности.

Будет проведена реформа правоохранительных органов, которые должны трансформироваться из репрессивных в демократические учреждения, действующие на благо общества, основанные на защите прав человека, ответственные за предупреждение и борьбу с преступностью и поддержание верховенства закона. Такие подразделения МВД как ГУБОПиК и ОМОН, а также КГБ подлежат расформированию. Их функции, не связанные с политически мотивированными репрессиями, будут переданы существующим или вновь созданным специализированным структурам.

Во внешней политике основной целью деятельности в переходный период станет приведение законодательства и внешней политики Беларуси в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, привлечение международной помощи для стабилизации ситуации в стране, обеспечение безопасности и независимости страны, реализации европейского выбора для Беларуси.

Ключевой целью экономической политики в период транзита власти станет обеспечение (восстановление) макроэкономической стабильности, укрепление и развитие экономического потенциала страны. Для достижения этого будут реализованы следующие меры:

- обеспечение максимально быстрого снятия санкций в отношении Беларуси;
- создание условий для развития частного бизнеса;
- амнистия капитала и налоговая амнистия;
- усиление социальной поддержки и обеспечение ее адресности;
- стабилизация положения госпредприятий и подготовка к реформе сектора госпредприятий;
- купирование угроз долговой устойчивости госпредприятий, частичная реструктуризация плохих долгов. Поддержка банков и нефинансовых предприятий ликвидностью в случае острой интенсификации угрозы долгового кризиса;
- нормализация монетарной и фискальной политики, предоставление ограниченных монетарных и фискальных стимулов по мере необходимости;
- активное налаживание механизмов экономического сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями;
- обеспечение энергетической безопасности страны;

- повышение роли гражданского общества, СМИ, белорусской диаспоры в экономической жизни страны, формирование и упрочение экономического доверия.

В переходный период будет дан старт государственным программам по национальному возрождению с целью развития белорусской культуры на принципах сохранения собственных традиций и культурного разнообразия народов, издавна проживающих на территории Беларуси, возвращение национальных символов, расширение сфер использования белорусского языка, популяризации истории и культуры.

Также в рамках переходного периода будет разработана концепция реформы системы образования и начат процесс её реализации, восстановлено членство Беларуси в Болонском процессе и возобновлено широкое международное сотрудничество в сфере научных исследований и научно-технологического развития. Основным направлением реформы системы образования станет переориентирование системы образования с видения человека как ресурса для государства на видение человека как свободной личности, для развития которой государством создаются все необходимые условия.

Введение

В данном документе излагается видение того, что демократические силы Беларуси намерены сделать в переходный период от авторитаризма к демократии и какие основные задачи стоят перед ними сегодня, чтобы подготовиться к эффективному осуществлению намеченных изменений.

Переходный период от авторитаризма к демократии – промежуток времени, в течение которого происходит становление демократических норм осуществления власти, начинающийся с падения авторитарного режима¹ и длящийся до момента формирования органов власти по итогам вторых демократических выборов президента и парламента. Предполагается, что переходный период займет не более 6 лет и охватит два избирательных цикла.

В рамках переходного периода отдельно можно выделить первый этап - **период транзита (перехода) власти** между отстранением от власти нынешнего авторитарного режима и проведением первых демократических выборов. В этот период государственное управление будет осуществляться временным органом власти - Правительством переходного периода, сформированным пришедшими к власти представителями демократических сил. Главными задачами этого Правительства будет разрешение конституционной неопределенности, обеспечение условий для проведения внеочередных честных и свободных выборов и организация их проведения в кратчайший срок, начало процесса демонтажа структур прошлого авторитарного режима и обеспечение в этот период стабильного государственного управления во всех сферах жизни страны, включая оказание государственных услуг, вопросы безопасности и защиты суверенитета. Подразумевается, что длительность периода транзита власти составит не более 180 дней.

Сегодня Беларусь находится в экстраординарной ситуации. Незаконный захват и силовое удержание власти нынешним нелегитимным авторитарным режимом, осуществляемые им систематические политические репрессии, правовой произвол и уничтожение всех основных прав и свобод неприемлемы для большей части белорусского общества. Соучастие Беларуси в преступной российской агрессии против Украины обуславливает также зависимость развития событий в стране от внешнего контекста. В связи с этим переход от авторитаризма к демократии может произойти по разным сценариям. Возможные сценарии развития ситуации излагаются в приложении 1. Демократические силы формулируют в этом документе программу своих действий в рамках переходного периода, подразумевая, что смогут взять на себя всю полноту ответственности за страну в этот период. Однако следует признать, что некоторые из сценариев транзита власти в Беларуси могут реализовываться в условиях, когда демократические силы не будут обладать всей полнотой власти. Демократические силы приложат все усилия, чтобы

¹ Падение авторитарного режима может быть не только одномоментным, но и начинаться с возникновения ситуации, когда режим в значительной степени начинает терять контроль за положением дел в стране, а демократические силы укреплять свое влияние, приводящее к постепенному или более резкому изменению баланса власти в пользу демократических сил и развалу структур авторитарного режима с окончательной потерей им контроля.

демократические перемены в Беларуси происходили исключительно по воле белорусского народа.

Каждый раздел Стратегии сначала излагает видение того, что и каким образом должно быть сделано в переходный период. Завершает раздел набор действий, которые демократические силы должны осуществить уже сейчас, чтобы быть готовыми быстро и эффективно провести демократические реформы в переходный период.

Поскольку для реализации действий по подготовке к проведению демократических реформ в переходный период требуется широкий набор компетенций и значительные ресурсы, предполагается, что Стратегия будет реализовываться различными демократическими политическими структурами и организациями гражданского общества по собственной инициативе в координации друг с другом. Любая организация, исходя из своего потенциала, может взяться за реализацию предлагаемых в настоящей Стратегии действий. Синхронизация усилий в рамках данной Стратегии будет осуществляться за счет горизонтальных коммуникаций и сотрудничества демократических сил.

I. Восстановление конституционного порядка

С началом переходного периода от авторитаризма к демократии подготовка к проведению честных и свободных выборов и разработка новой демократической Конституции будут очень тесно связаны друг с другом для выхода из политического кризиса. Конституционная реформа призвана установить новые основы устройства государства и механизмы управления государством. А выборы являются необходимыми для обеспечения легитимности переходных или новых механизмов управления и позволят осуществить переход от экстраординарной ситуации политического кризиса к нормальному политическому процессу и стабильному государственному управлению на демократических принципах.

При этом Беларусь войдет в переходный период в ситуации конституционной неопределенности. Разные политические силы и части общества считают легитимными разные варианты текста Конституции Беларуси. Одна часть общества, основываясь на заключении Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 года и постановлении Верховного Совета Республики Беларусь от 5 ноября 1996 года, полагает единственной легитимной Конституцией первоначальную версию Конституции Республики Беларусь, принятой в 1994 году. Другая часть общества, опираясь на референдумы 1995, 1996 и 2004 года, считает легитимной Конституцию в редакции 2004 года. Третьи признают итоги референдума 2022 года и версию Конституции 2022 года. Более подробно о ситуации конституционной неопределенности и причинах обоснованных сомнений в легитимности проведенных конституционных референдумов излагается в приложении 2.

Для устранения конституционной неопределенности согласно действующему белорусскому законодательству существует лишь три легальных способа: 1) решение Конституционного Суда; 2) решение парламента; 3) референдум. При этом в начальный период транзита власти не будет ни одного легитимного органа власти (президент, парламент, Конституционный Суд), который был бы сформирован демократичным и законным путем и пользовался доверием всех политических субъектов, чтобы своим решением устранить конституционную неопределенность.

В условиях конституционной неопределенности проведение честных, свободных и законных выборов невозможно, поскольку будет непонятно в органы власти с какими полномочиями проводятся выборы. Даже технически хорошо организованные выборы не приведут к устранению политического кризиса, если их результаты не будут приняты в обществе или они просто воспроизведут ранее существовавший механизм власти².

Поэтому **первоочередная цель по восстановлению конституционного порядка – это устранение конституционной неопределенности и принятие новой Конституции Беларуси**, которая реализует демократические принципы разделения властей, сменяемости власти на регулярных честных и свободных выборах, ограничения максимального срока пребывания у власти, верховенства права и приоритета прав и свобод человека как высшей ценности государства и заложит основы для устойчивого демократического и национального развития, гарантий суверенитета. Новая Конституция должна устранить три ключевые проблемы, которые допустили прежние версии Конституции Беларуси: концентрацию власти в одних руках, возможность фальсифицировать выборы и практику систематического нарушения прав и свобод граждан.

Возможны три варианта последовательности проведения конституционной реформы и честных и свободных выборов.

Вариант 1: доминирующая политическая сила не признаёт существование конституционной неопределенности

Доминирующая в переходный период политическая сила может признать один из вариантов текста Конституции Беларуси легитимным: 1994, 1996, 2004 или 2022 годов. Из перечня вариантов текстов Конституции демократические силы считают допустимым только первоначальный текст Конституции, принятый в 1994 году.

В этом случае сначала будут проведены выборы в органы власти с полномочиями, определенными в том варианте Конституции, который будет признан доминирующей политической силой легитимным. Затем будет проведена конституционная реформа путем внесения изменений в текст Конституции, признанный легитимным. Демократические силы будут адвокатировать свои предложения по внесению изменений в Конституцию.

² По версии Конституции 2022 года избираемая народом Палата представителей Национального собрания практически лишена всех властных полномочий. Она не влияет на утверждение государственной политики и на назначение высших должностных лиц. Все эти функции переданы не избираемому народом Всебелорусскому народному собранию.

Такое решение позволит быстро провести выборы во все органы власти. Однако данный путь повысит риск консервации авторитаризма в стране. Победившая в ходе выборов политическая сила может решить, что либо проведение конституционной реформы для нее не актуально вовсе, либо будет максимально стремиться сохранить свой контроль над властью, закрепив его в ходе новой конституционной реформы, используя преимущества, которые дает ей авторитарное законодательство.

Вариант 2: конституционная реформа раньше выборов

Если в течении периода транзита власти основным политическим силам удастся достичь согласия по проекту новой Конституции и будет обеспечена широкая общественная поддержка согласованному проекту, то лучшим решением будет сначала провести референдум по новой Конституции, а затем выборы в органы власти с полномочиями, указанными в новой Конституции.

В период транзита власти до проведения выборов переходный временный орган власти создает Согласительную конституционную комиссию с участием представителей демократических сил, местных самоуправлений, организаций гражданского общества, экспертного сообщества, государственных органов, которая подготовит согласованный проект новой Конституции для вынесения его на референдум после широкого общественного обсуждения. Конституционный референдум может быть инициирован по предложению не менее 450 тысяч граждан, обладающих избирательным правом.

В случае, если в короткие сроки не удастся согласовать проект Конституции, допустимым является принятие до проведения выборов временной Конституции, состоящей из глав, регулирующих порядок формирования и полномочий органов государственной власти и управления. Завершение конституционной реформы (подготовка и принятие Конституции) осуществляется в этом случае вновь избранным парламентом.

Вариант 3: выборы раньше конституционной реформы

Если в течении периода транзита власти достичь согласия основных политических и общественных сил по проекту новой Конституции в короткий срок не удастся, желательно проведение выборов без задержки, чтобы максимально сократить срок управления страной не избранной временной властью. И тогда возникает вопрос: в какой орган власти следует организовать выборы и какими полномочиями этот орган власти будет обладать?

В условиях конституционной неопределенности, когда невозможно избежать правового разрыва с прошлым, лучшим вариантом будет вернуться к правовым истокам современной белорусской государственности. Неоспоримым правовым основанием современной белорусской государственности является Декларация “О государственном суверенитете Республики Беларусь”, которой 25 августа 1991 г. Верховный Совет Республики Беларусь придал статус конституционного закона. В Приложении 2 приводятся доводы, почему Декларацию следует признать действующим юридическим актом.

Согласно статье 2 Декларации право выступать от имени всего народа республики принадлежит исключительно Верховному Совету Республики Беларусь.

Поэтому, если будет принято решение о проведении выборов до проведения конституционной реформы, лучшим решением будет:

- признать действие конституционного закона Декларация “О государственном суверенитете Республики Беларусь”³;
- определить, что для сохранения правовой определенности законы, другие нормативные правовые акты или их части, действующие на начало переходного периода, должны быть действительны в той мере, насколько они не противоречат Декларации “О государственном суверенитете Республики Беларусь” до тех пор, пока не будут изменены или отменены Верховным Советом⁴;
- провести выборы в Верховный Совет Республики Беларусь как единственный представительный орган белорусского народа, который до принятия новой Конституции определяет структуру органов власти и принимает решения о порядке назначения высших должностных лиц и осуществляет свои полномочия до проведения очередных выборов на основе новой Конституции;
- признать главой государства Председателя Верховного Совета. Президент (исполняющий обязанности Президента) прекращает свои полномочия после избрания Председателя Верховного Совета;
- Верховный Совет разрабатывает и принимает новую Конституцию самостоятельно либо путем созыва специального Конституционного парламента, или объявляет референдум о принятии новой Конституции.

Такое решение позволит быстро избрать парламент как представительный орган белорусского народа. Страна, таким образом, вернется к парламентской форме правления до проведения полноценной конституционной реформы, что снизит риск консервации авторитаризма в стране.

Политическая система Новой Беларуси

Демократические силы привержены конституционному принципу, определяющему Беларусь как унитарное демократическое социальное правовое государство.

Предлагается перейти от президентской к парламентской форме правления, при которой правительство должно быть подотчетно и нести ответственность за

³ Договоренности основных политических сил о признании действия конституционного закона Декларация “О государственном суверенитете Республики Беларусь” могут быть легитимированы решением Конституционного Суда, Парламента, Президента (исполняющего обязанности Президента), Переходного правительства в зависимости от готовности существующих на тот момент органов власти принять такое решение. Дополнительным аргументом в пользу признания действия Декларации “О государственном суверенитете Республики Беларусь” является ползучая сдача суверенитета и независимости Беларуси авторитарным режимом А.Лукашенко в пользу Российской Федерации.

⁴ Решения и действия (бездействие), нарушающие права и свободы человека, могут быть обжалованы в вышестоящие государственные органы либо в суде. Предполагается проведение судебной реформы, о которой более подробно в разделе IV “Восстановление законности и справедливости”.

свою деятельность перед парламентом. Премьер-министр должен назначаться парламентским большинством.

Также предлагается вернуться к однопалатному парламенту с численностью депутатов парламента, соответствующей уровню представленности избирателей в европейском регионе (200-250 депутатов). Выборы депутатов парламента предлагается проводить на основе пропорционального представительства по многомандатным избирательным округам, расположенным на определенном в законе территориальном уровне единиц местного самоуправления.

За президентом в системе власти предлагается оставить представительские функции главы государства.

Законодательство о местном самоуправлении должно быть приведено в соответствие с Европейской Хартией местного самоуправления. Руководители местных исполнительных органов должны избираться либо путем прямых выборов граждан, либо представительным органом местного самоуправления.

Для придания реальной независимости судебной власти предлагается назначать судей на должности бессрочно независимым органом.

Одним из важнейших правовых принципов станет закрепление естественно-правового подхода к пониманию сущности прав человека, при котором права и свободы человека являются объективно присущими ему от рождения, естественными и неотъемлемыми, независимыми от усмотрения и произвола государственной власти, включая отказ от смертной казни. В качестве дополнительного механизма защиты прав и свобод будет предусмотрена возможность для любого человека напрямую обратиться в Конституционный Суд, если его права будут каким-либо образом ущемлены.

Для осуществления контроля за деятельностью правительства, государственных организаций и должностных лиц предлагается учредить надзорные органы за деятельностью служб разведки и безопасности, по противодействию коррупции, а также Уполномоченного по правам человека. Назначение членов данных надзорных органов осуществляется парламентом.

Действия демократических сил по подготовке конституционной реформы:

- разработка проекта Конституции Республики Беларусь⁵;
- вовлечение в обсуждение проекта Конституции основных политических субъектов демократических сил, экспертного сообщества и общественности;
- получение оценки проекта Конституции со стороны Венецианской комиссии и других международных экспертов в сфере конституционного права и учет их рекомендаций;
- согласование с основными политическими субъектами демократических сил порядка проведения конституционной реформы;

⁵ Общественная конституционная комиссия уже разработала [проект Конституция РБ](#), который остаётся открытым для предложений и обсуждений.

- разработка проектов законов в развитие проекта Конституции Беларуси, регулирующих деятельность органов законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, независимых контрольных органов и институтов гражданского общества и согласование их с основными политическими субъектами демократических сил и заинтересованными лицами; проведение экспертизы законопроектов;⁶
- продвижение проекта Конституции новой Беларуси среди широкой общественности, чтобы к началу переходного периода большинство избирателей знали и одобряли разработанный проект.

II. Проведение демократических выборов

Первые демократические выборы президента, парламента и представительных органов местного самоуправления будут проведены как можно раньше, не дожидаясь сроков очередных выборов.

При этом подготовка к проведению демократических выборов будет включать в себя создание соответствующих необходимых условий, включая прекращение репрессий и освобождение политзаключенных, восстановление регистрации лишенных ее партий и НКО, снятие блокировки сайтов общественно-политической направленности и медиа, восстановление свободы мирных собраний, обеспечение свободы средств массовой информации и восстановление регистрации и лицензий лишенных их СМИ и т.д. Более подробно об этом процессе описано в разделе VII "Восстановление условий для развития гражданского общества и политического плюрализма».

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) будет сформирована заново из лиц, которые пользуются доверием в обществе и всех заинтересованных политических акторов. Назначить новый состав ЦИК может либо Правительство переходного периода, либо иной орган власти на основе Соглашения политических сил, достигнутого в ходе переговоров⁷.

Для наблюдения за выборами будет приглашена международная наблюдательная миссия под руководством Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.

Первые демократические выборы проводятся на основе действующего Избирательного кодекса, но с обновленными инструкциями, принятыми постановлениями обновленного ЦИК.

Выборы представительных органов местного самоуправления могут быть проведены без привязки к принятию новой Конституции. В результате первых выборов местным Советам депутатов будет предоставлено право назначать

⁶ Уже разработанные [Проекты Законов](#) можно найти здесь. Они остаются открытыми для предложений и обсуждений.

⁷ Соглашения политических сил, достигнутые в ходе переговоров, всегда являются юридически необязательными для выполнения, особенно в соответствии с решениями судов. Поэтому требуют своей формализации правовыми актами, принятыми органами власти.

руководителей исполнительных органов местного самоуправления. В последующем этот вопрос будет регулироваться новым законом о местном самоуправлении, включая возможность прямых выборов руководителей исполнительных органов местного самоуправления гражданами.

Если в переходный период первоначально принимается новая Конституция, то выборы Президента и Парламента проводятся в соответствии с переходными положениями новой Конституции.

Если в переходный период основными политическими силами будет принято решение сначала провести выборы, а затем уже конституционную реформу, то сначала проводятся выборы в однопалатный Парламент, а выборы Президента проводятся после принятия новой Конституции. В этом случае до принятия новой Конституции главой государства становится избранный Парламентом Председатель Парламента.

Вторые демократические выборы проводятся на основе уже нового Избирательного кодекса, который должен быть принят вновь избранным Парламентом.

Действия демократических сил по подготовке к демократическим выборам:

- разработка проектов постановлений ЦИК для проведения демократических выборов на основе действующего Избирательного кодекса⁸;
- разработка проекта Избирательного кодекса в новой редакции и согласование его с основными политическими субъектами демократических сил и организациями гражданского общества; проведение экспертизы проекта;
- подготовка кадрового потенциала для работы в ЦИК и других избирательных комиссиях, а также наблюдателей за выборами;
- подготовка кадрового потенциала политических партий, способных компетентно провести избирательную кампанию и в обновленном парламенте быстро и качественно принять необходимые изменения в законодательство;
- разработка проекта Регламента парламента⁹.

III. Обеспечение работы системы государственного управления и предоставления услуг населению

В переходный период должна быть обеспечена непрерывность оказания государственных услуг и стабильность государственного управления.

До момента проведения демократических выборов президента и парламента пришедшими к власти политическими силами формируется Правительство переходного периода. Правительство переходного периода должно будет обеспечить стабильность функционирования государственных органов управления.

⁸ Проекты таких постановлений ЦИК уже разработаны спецпредставителем Национального лидера Светланы Тихановской по выборам <https://tsikhanouskaya.org/ru/newelections/>.

⁹ [Проект Статута Сойма](#) (регламент парламента)

В Правительстве переходного периода будет назначен первый вице-премьер, курирующий работу министерств и ведомств в экономической и социальной сфере (министерство финансов, министерство экономики, министерство труда и социальной защиты, министерство образования), что призвано обеспечить бесперебойность в исполнении ими своих ключевых функций.

Особое внимание будет уделено вопросам обеспечения суверенитета государства, что станет приоритетной задачей реформированного Совета безопасности.

Право назначать руководителей исполнительных органов местного самоуправления будет предоставлено местным Советам депутатов после проведения выборов в представительные органы местного самоуправления.

Все государственные служащие могут продолжать работать в соответствии со своими контрактами, если в отношении них не будет принято других решений в установленном законом порядке. Все новые кадровые назначения будут осуществляться в установленном законом порядке. Запрет занимать высокие должности в законодательных и исполнительных органах, а также в органах местного самоуправления может быть только по решению суда в отношении лиц, виновных в грубом нарушении прав граждан¹⁰.

Для сохранения правовой определенности законы, другие нормативные правовые акты или их части, действующие на начало переходного периода, должны быть действительны в той мере, насколько они не противоречат правам и свободам граждан, а после принятия новой Конституции - насколько они не противоречат вновь принятой Конституции¹¹.

Будет начата реформа государственного управления на демократических принципах, основными направлениями которой станут:

- перевод системы госуправления и госслужбы на обеспечение общественных интересов;
- подготовка и реализация реформы государственного управления на основе принципов прозрачности, подотчетности обществу, инклюзивности (участия различных групп граждан), эффективности и доказательной основы. Для реализации данной задачи привлекаются как специалисты, уже работающие в министерствах, так и независимые эксперты и специализированные

¹⁰ На момент подготовки данной Стратегии остается дискуссионным вопрос концепции правосудия переходного периода, в частности, нужно ли принимать законодательство об ограничении гражданских и политических прав (например, пассивное избирательное право, право на доступ к государственной службе), наложенное на определенные группы, причастные к совершенным при прежнем режиме нарушениям прав человека. Под ограничения могут подпадать лица, принадлежавшие к руководству режима, и сотрудники государственных органов, проводивших неправомерные репрессии.

¹¹ Решения и действия (бездействие), нарушающие права и свободы, могут быть обжалованы в вышестоящие государственные органы либо в суде. Предполагается проведение судебной реформы, о которой более подробно в разделе IV Восстановление законности и справедливости.

международные организации (например, SIGMA¹², OGP¹³, Global GovTech Partnership¹⁴ и другие);

- закрепление разделения системы госуправления на министерства, занимающиеся разработкой политик, и агентства либо комитеты, занимающиеся их реализацией. Министерства освобождаются от несвойственных им функций (например, по управлению предприятиями);
- определяются и нормативно закрепляется количество и функции министерств, комитетов (агентств), а также их миссии, полномочия, обязанности и права, порядок оценки эффективности их работы; разграничение полномочий, обязанностей и ответственности производится с определением оптимальной для Беларуси организационной структуры госаппарата и системы госуправления с необходимым и достаточным количеством служащих;
- разработка и принятие нового закона о госслужбе и этического кодекса госслужащего, обеспечивающих деполитизацию, повышение независимости и профессионализацию госслужбы и кадровой политики и защиту от коррупции;
- в соответствии с законом назначается или создается центральный орган, наделенный полномочиями по управлению государственной службой в рамках всей системы государственного управления, призванный обеспечить единообразное применение одних и тех же принципов и стандартов управления во всей государственной службе в целом;
- придание гласности (кроме секретной, определяемой по четким критериям) всей статистики и информации о работе государственных органов и бюджетах, включая информацию о государственных закупках;
- активное использование существующих в национальном законодательстве или вновь создаваемых инструментов участия граждан в принятии решений как на национальном (общественные обсуждения нормативных правовых актов, открытые коллективные обращения граждан - петиции), так и на местном уровне (общественные обсуждения¹⁵, местные собрания¹⁶, местные референдумы¹⁷, территориальное общественное самоуправление, инициативы граждан по организации встреч, требованию отчета, принятию решений¹⁸ местных Советов депутатов);
- разработка и принятие закона о доступе к публичной информации и защите персональных данных, закрепляющего право граждан и организаций получать незасекреченную информацию о деятельности органов госуправления, бюджете

¹² SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) - совместная инициатива ОЭСР и ЕС, созданная с целью совершенствования государственного управления для поддержки социально-экономического развития.

¹³ OGP (Open Government Partnership) - международная организация, продвигающая реформы государственного управления для его открытости гражданскому участию и контролю.

¹⁴ Global GovTech Partnership - инициатива Всемирного банка, направленная на внедрение передовых информационных технологий в сферу предоставления государственных услуг.

¹⁵ Механизм согласования с местными жителями проектов и инициатив. В Беларуси обязательны к проведению в градостроительной и экологической сферах, однако могут использоваться и для обсуждения других местных вопросов.

¹⁶ Совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, внесения по ним предложений и принятия решений.

¹⁷ Проводятся для решения вопросов, которые имеют важнейшее значение для жителей соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенных к компетенции соответствующих Советов, исполнительных и распорядительных органов. В Беларуси ни разу не реализовывались.

¹⁸ Предоставление определённому числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта по вопросам местного значения на рассмотрение местного Совета депутатов.

и т.п. Согласно новому закону государственная информация должна будет публиковаться в виде машиночитаемых данных;

- переориентация системы предоставления государственных услуг на клиенто-ориентированный подход, разработанный на основании лучших практик. Для этого, в частности, использовать возможности информационных технологий (e-governance);
- разработка и принятие нового закона о местном самоуправлении, предусматривающего выборность на ключевых должностях местной власти и соответствующего Европейской хартии местного самоуправления;
- вместе с принятием нового закона о местном самоуправлении принятие мер по финансовой децентрализации (большой процент средств должен оставаться в местных самоуправлениях, у избранных местных Советов депутатов должны быть полномочия по распоряжению этими средствами);
- внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, а не постатейного.

Действия демократических сил по подготовке к реформированию системы государственного управления в переходный период:

- создание и подготовка кадрового резерва;
- разработка концепции реформы системы госуправления;
- разработка проекта закона о доступе к публичной информации и защите персональных данных, закрепляющий право граждан и организаций получать незасекреченную информацию о деятельности органов госуправления, бюджете и т.п.;
- разработка проекта закона о госслужбе и проекта этического кодекса госслужащего, обеспечивающих деполитизацию, повышение независимости, профессионализацию госслужбы и кадровой политики;
- разработка проекта закона о Комитете по этике государственной службы и противодействию коррупции;
- разработка проекта закона о местном самоуправлении в новой редакции¹⁹;
- составление списка международных экспертов, которые смогут помочь в налаживании работы системы госуправления, и получение от них предварительного согласия о сотрудничестве;
- проведение оценки эффективности существующей системы социальной поддержки и разработка проекта реформ в социальной сфере.

IV. Восстановление законности и справедливости

За время правления А.Лукашенко и особенно начиная с 2020 года огромное количество граждан Беларуси было подвергнуто и продолжает подвергаться преследованиям по политическим мотивам.

Все лица, которые лишены свободы или содержатся под стражей по политическим мотивам, будут освобождены, их уголовная и административная ответственность отменена, будут отменены принятые по политическим мотивам

¹⁹ [Концепция местного самоуправления для Новой Беларуси, 2023.](#)

решения об увольнении и иные решения, ущемляющие права граждан. Вопросы переходного правосудия, восстановления законности и национального примирения, включая привлечение виновных к ответственности и реабилитации пострадавших, будут урегулированы специальным нормативным актом. Материальный, физический и моральный вред, причиненный гражданам, пострадавшим от нарушения их прав, будет компенсирован.

Отдельные усилия будут направлены на сотрудничество демократической власти с органами международного правосудия, проводящими расследование предполагаемых нарушений международного уголовного права, международного гуманитарного права и международного права прав человека, включая грубые нарушения прав человека, преступления против человечности, соучастие в преступлении агрессии и военных преступлениях, и привлечение виновных к ответственности на основе судебных процессов. Это сотрудничество будет включать в себя предоставление необходимой информации и документации, обеспечение доступа следователей, прокуроров и судей к объектам расследования и возможным уликам, а также задержание и выдачу обвиняемых на основании международных судебных ордеров.

Для восстановления доверия к суду будет создан независимый орган, ответственный за формирование высокопрофессионального судейского корпуса и обеспечение независимости судов и отдельных судей. В данный орган на первоначальном этапе будут также включены международные эксперты. Данный независимый орган проведет процедуру подтверждения соответствия судей занимаемой должности по критериям компетентности, профессиональной этики и добропорядочности. Судьи, подтвердившие соответствие занимаемой должности, будут назначены на должность бессрочно.

Весь состав Конституционного Суда будет распущен и сформирован заново в соответствии с новой редакцией Конституции.

Важнейшей целью переходного периода по восстановлению законности является реформа правоохранительных органов, которые должны трансформироваться из репрессивных в демократические учреждения, действующие на благо общества, основанные на защите прав человека, ответственные за предупреждение и борьбу с преступностью и поддержание верховенства закона.

Такие подразделения МВД как ГУБОПиК и ОМОН, а также КГБ подлежат расформированию. Их функции, не связанные с политически мотивированными репрессиями, будут переданы существующим или вновь созданным специализированным структурам.

Ключевыми направлениями реформирования станут освобождение правоохранительных структур от непрофильных функций (с акцентом на исключение любых видов политических репрессий), преодоление их закрытости для контроля со стороны общества, а также устранение существующих в системе стимулов и условий, которые сейчас толкают сотрудников правоохранительных

органов на противоправное поведение и избирательное правоприменение, и нулевая толерантность к коррупции (с внедрением соответствующих механизмов борьбы с ней с использованием опыта стран ЕС, Грузии и др.).

Будет создан независимый государственный орган, осуществляющий оценку эффективности деятельности, беспристрастности и соблюдения закона службами разведки и безопасности, качества контроля за ними со стороны исполнительной власти, а также внутреннего контроля.

Действия демократических сил по подготовке к восстановлению законности и справедливости:

- разработка Концепции правосудия переходного периода для Беларуси: 1) уголовное преследование лиц, виновных в нарушениях прав человека; 2) установление истины о преступлениях; 3) возмещение ущерба пострадавшим от репрессий и 4) гарантии неповторения правонарушений.
- разработка Концепции переходной справедливости, восстановления законности и национального примирения²⁰;
- разработка Концепции возмещения вреда лицам, репрессированным в период режима А. Лукашенко, и недопущения повторения серьезных нарушений прав человека²¹;
- разработка Концепции реформы правоохранительных органов;
- разработка проекта закона об Уполномоченном по правам человека;
- разработка проекта закона о Комитете по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности (силовых органов);
- разработка проекта новой редакции закона об адвокатуре и адвокатской деятельности;
- разработка проекта новой редакции закона о прокуратуре;
- разработка проекта закона о Конституционном Суде²²;
- разработка проекта закона о Национальном совете правосудия;
- разработка проекта изменений и дополнений в Кодекс о судоустройстве и статусе судей;
- разработка Концепции системы подготовки и отбора кандидатов на должность судьи;
- формирование команды национальных и международных экспертов по подготовке процесса реформирования национальной судебной и правоохранительной систем в соответствии с международными стандартами;
- проведение информационной кампании, направленной на представителей правоохранительных органов и военнослужащих и разъясняющей необходимость и неизбежность трансформации из репрессивных в демократические органы.

²⁰ [Концепция восстановления законности и национального примирения](#)

²¹ [Концепция возмещения вреда лицам, репрессированным в период режима А. Лукашенко, и недопущения повторения серьезных нарушений прав человека](#) разработана Офис Светланы Тихановской в сотрудничестве с белорусскими правозащитными организациями, НГО, юристами и бывшими адвокатами и остаётся открытой для предложений и доработки.

²² [Проект Закона “О конституционном суде Республики Беларусь”](#); [Концепция проекта закона «О Конституционном Суде»](#);

V. Внешняя политика и соблюдение международных обязательств

Во внешней политике основной целью деятельности в переходный период станет приведение законодательства и внешней политики Беларуси в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, привлечение международной помощи для стабилизации ситуации в стране, обеспечение безопасности и независимости страны, реализации европейского выбора для Беларуси.

Демократические силы рассматривают приверженность Беларуси своим международным обязательствам важной частью процесса нормализации международных отношений и прекращения международной изоляции страны, от которых во многом зависит и ее экономическое развитие, и возможность отстаивать свою независимость.

Международные договоры, ратифицированные Республикой Беларусь, являются частью национальной правовой системы, и им будет придан приоритет перед законами.

Важнейшей целью переходного периода в сфере соблюдения международных обязательств является выполнение рекомендаций международных организаций по приведению национального законодательства в соответствие с международными обязательствами Республики Беларусь, которые не выполнялись десятилетиями (рекомендации Комитета ООН по правам человека, других органов ООН, МОТ, Орхусского комитета, ГРЕКО и т.д.). Также вновь избранному парламенту предстоит пересмотреть решения о денонсации международных договоров, осуществленных после 9 августа 2020 года, в частности решение о денонсации Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

В переходный период будет проведена оценка международных договоров, подписанных начиная с 20 июля 1994 г., на предмет ограничения ими государственного суверенитета и соответствия их национальным интересам Республики Беларусь. Результаты такой оценки будут представлены правительством вновь избранному парламенту. Вновь избранными органами власти будет инициирован процесс выхода из Союзного государства России и Беларуси, поскольку агрессивные действия России против соседних государств противоречат национальным интересам и угрожают суверенитету и независимости Беларуси.

Параллельно будет разработана новая концепция внешней политики Беларуси с целью исправления перекосов, образовавшихся за период правления А. Лукашенко. Это затронет отношения Беларуси с соседними странами – Латвией, Литвой, Польшей, Россией, Украиной, взаимодействие с Европейским Союзом, США, Великобританией, Канадой, Китаем и другими ключевыми государствами; международными организациями – Международной организацией труда, Офисом Верховного комиссара ООН по правам человека, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и другими; международными финансовыми институтами – Всемирным банком, Международным валютным фондом, Европейским инвестиционным банком, Европейским банком реконструкции и развития. Будут

представлены предложения по пересмотру участия в Организации Договора о коллективной безопасности, Шанхайской организации сотрудничества, а также предложения об участии Беларуси в организациях регионального формата, отвечающих интересам Беларуси.

Стратегически важным направлением внешней политики должны стать присоединение к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколам к ней и вхождение Беларуси в состав Совета Европы, которое обеспечит полноправное участие Беларуси в деятельности этой важнейшей организации по защите и продвижению демократии, прав человека и верховенства права и распространение юрисдикции Европейского суда по правам человека на Беларусь, а также ратификация ряд других важнейших договоров в рамках Совета Европы и эффективное сотрудничество с его органами.

Правительство инициирует подписание Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом и в последующем заключение Соглашения об ассоциации с ЕС.

Срочными задачами в переходный период станут а) получение поддержки международного сообщества для стабилизации ситуации в Беларуси, б) выработка и внедрение новых подходов к обеспечению безопасности белорусской нации и государства от внешних угроз; в) приостановка и/или отмена международных санкций, введенных в связи с нарушением прав человека и демократических принципов управления режимом А. Лукашенко и его соучастием в российской агрессии против Украины, г) получение международной технической и иной помощи для проведения конституционной реформы и выборов в соответствии с международными стандартами, реформирования различных сфер управления государством.

Добросовестное выполнение имеющихся международных обязательств (их толкование, отношение к закрепленным в документах стандартам, надлежащая реакция в ситуациях, когда нарушения не удалось избежать) во многом зависит от уровня компетентности кадров, работающих с международным правом в государственных органах. Для этого в переходный период будет начато реформирование образовательных программ в сфере международного права и международных отношений. В первую очередь должна быть обеспечена переподготовка и повышение квалификации сотрудников МИДа, Минюста, международных отделов отраслевых государственных органов и ведомств, судей Конституционного Суда и судов, выполняющих апелляционную и надзорную функции.

В ситуации, когда территория и инфраструктура Беларуси вопреки воле белорусского народа используется Россией для агрессии против Украины, ключевым направлением внешней политики должен стать вывод российских войск с территории Беларуси, исключение угрозы соседним странам со стороны армии Беларуси, поддержание хороших и взаимовыгодных отношений со странами-соседами и другими странами мира.

Действия демократических сил по подготовке к реализации внешней политики в переходный период:

- проведение оценки международных договоров, подписанных начиная с 20 июля 1994 г., на предмет ограничения ими государственного суверенитета и соответствия их национальным интересам Республики Беларусь;
- подготовка к ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, включая оценку необходимости приведения в соответствие с ее нормами законодательства Беларуси, для последующего вступления Беларуси в Совет Европы;
- проведение дискуссии об эффективности и перспективах развития ЕАЭС и ассоциации с ЕС;
- разработка новой Концепции внешней политики Беларуси, основанной на национальных интересах страны.

VI. Обеспечение экономической стабильности и развития

Ключевой целью экономической политики в период транзита власти является обеспечение (восстановление) макроэкономической стабильности, что подразумевает отсутствие спада в доходах и ВВП, полную занятость, а также устойчиво низкую инфляцию.

После первых демократических выборов и вплоть до завершения переходного периода, в дополнение к поддержанию макроэкономической стабильности целью экономической политики будет являться укрепление и развитие экономического потенциала страны. Это предполагает реформы стабилизационного и очищающего (устранение имеющихся барьеров и диспропорций) характера, а также подготовку национальной экономики к институциональным реформам.

Демократические силы для достижения указанных целей намерены реализовывать следующие меры и действия.

1. Обеспечение максимально быстрого снятия санкций в отношении Беларуси

Международные санкции сегодня являются одним из ключевых барьеров для функционирования белорусской экономики. Даже в условиях очень благоприятной ценовой конъюнктуры и масштабной поддержки со стороны России они привели к потере около 7% ВВП в 2021-2022 годах. Снятие санкций станет мощным фактором роста экономической активности, ВВП, занятости и доходов.

Демократические силы приложат максимум политических и дипломатических усилий, чтобы после начала демократического транзита все наложенные санкции были отменены в самое короткое время. В отношении тех санкций, которые в силу процедурных или других причин не могут быть отменены быстро, демократические силы инициируют процедуру их заморозки. В результате белорусская экономика с началом демократического транзита получит мощный импульс роста.

2. Создание условий для развития частного бизнеса

2.1. Оперативное устранение существующих барьеров для частного бизнеса и практик его дискриминации

В сотрудничестве с бизнес-ассоциациями, а также специализированными международными организациями (например, Международной финансовой корпорацией) будет оперативно составлен перечень существующих нормативно-правовых актов (НПА), которые ущемляют частный бизнес и препятствуют его нормальному функционированию. Все соответствующие подзаконные НПА будут оперативно отменены или скорректированы, а в отношении Законов из данного перечня будет запущена процедура их корректировки. Помимо этого, будет составлен перечень неформальных барьеров для бизнеса, которые существуют лишь в силу сложившейся практики. Они будут устранены немедленно.

2.2. Содействие доступу частного бизнеса к финансированию

Ограниченный доступ к заемному финансированию является серьезным барьером для развития частного бизнеса. Экономические власти будут стремиться оперативно устранить существующие практики дискриминации частного бизнеса со стороны банков, например, в случае, если они обусловлены директивным резервированием средств для нужд госпредприятий. Кроме того, активно будут задействованы конвенциональные инструменты поддержки доступа частного бизнеса к финансам: через инструменты Банка развития и Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей, содействие созданию деятельности кредитных союзов, гарантийных фондов, финтех-платформ. Для оперативности и интенсификации программ кредитования частного бизнеса Правительство, в случае целесообразности, заключит соглашения о таких программах с международными финансовыми институтами (такими, например, как Всемирный банк, Европейский банк реконструкций и развития, Европейский инвестиционный банк).

2.3. Разработка и реализация программ репатриации белорусского частного бизнеса и белорусских граждан в страну

Частный бизнес, который покинул страну, как правило, является наиболее передовым, как в технологическом и техническом плане, так и в отношении человеческого капитала. Часть этих технологий и человеческого капитала уже в той или иной степени утрачены для страны. Но значительная часть соответствующих бизнесов и их работников еще может быть возвращена в страну и хочет этого. Правительство будет всячески способствовать этому.

Правительство, ориентируясь на их запросы и потребности, оперативно разработает и приступит к реализации программ репатриации таких бизнесов и их работников. Для вынужденно покинувших страну белорусских граждан и бизнесов будут максимально облегчены все бюрократические процедуры, а также создан широкий перечень стимулов, включая финансовые, для репатриации.

В отношении тех белорусских бизнесов, которые уже не захотят репатриироваться в Беларусь, будут предусмотрены меры по их максимально возможному вовлечению в развитие страны.

2.4. Содействие развитию зелёной экономики

Правительство будет всесторонне способствовать развитию зелёной экономики. В частности, посредством административных инструментов будет создана национальная система торговли квотами на выбросы, сняты ограничения на развитие возобновляемых источников энергии, создан рынок электроэнергии и вторичного сырья. С помощью системы госзакупок, тарифных, косвенных и административных инструментов будет стимулироваться рост энергоэффективности и циркулярности бизнес-процессов, а также развитие зеленого финансирования. Долгосрочная стратегия развития белорусской экономики будет учитывать мировые тенденции к достижению климатической нейтральности и основываться на принципах устойчивости и инновационности.

Помимо обеспечения вклада в глобальную проблему изменения климата, развитие зеленой экономики важно и в контексте обеспечения энергетической безопасности страны, в свете угроз, связанных с чрезмерной энергетической зависимостью от России. Кроме того, трек развития зеленой экономики выглядит во многом predetermined ввиду внедрения ЕС в рамках Green Deal механизм корректировки углеродных границ (СВАМ), что неизбежно затронет торговые отношения Беларуси с ЕС.

У Беларуси большой потенциал в генерации ветровой и солнечной энергии, производстве биогаза и водорода, внедрении циркулярных бизнес-моделей и органического земледелия, сохранении биоразнообразия и развитии экотуризма, цифровизации и виртуализации экономики.

Внедрение инноваций и зелёного производства создаст новые рабочие места, позволит белорусскому бизнесу привлечь внутренние и иностранные инвестиции, повысить конкурентоспособность на западных рынках.

2.5 Разработка и принятие Национального плана действий по бизнесу и правам человека

Правительство будет нацелено на то, чтобы в рамках переходного периода принять Национальный план действий по бизнесу и правам человека. Непосредственный комплекс мер, который содержательно наполнит этот план, будет предметом широкой и инклюзивной дискуссии между бизнесом, организациями и представителями гражданского общества, а также государством.

Правительство запустит соответствующую дискуссию, а также окажет содействие, в том числе финансовое, для того, чтобы провести всестороннюю оценку состояния дел в области соблюдения прав человека в бизнес-среде (в том числе и обязательств государства в этой сфере). Соответствующая оценка (в виде отчета, представляющего оценки с позиций гражданского общества, бизнеса, а также правительства) станет исходной базой для запуска процедуры выработки Национального плана действий по бизнесу и правам человека.

Учет бизнесом в своей деятельности стандартов прав человека является практической формой реализации ценностей и принципов, лежащих в основе демократического общества. Помимо этого, включение стандартов бизнеса и прав человека в экономическую стратегию является в мире стандартом цивилизованности

бизнеса и бизнес-среды. Поэтому помимо стратегических соображений содействия укреплению демократии и экономическому развитию в длительной перспективе, движение по этому треку обеспечивает, в том числе, имиджевые выгоды для страны, способствуя привлечению инвестиций, передовых технологий и бизнес-партнеров.

3. Амнистия капитала и налоговая амнистия

Правительство в переходный период будет нацелено на проведение амнистии капитала и налоговой амнистии. В переходный период будут, как минимум, проведены соответствующие подготовительные мероприятия (разработка концепции и механизмов). По мере готовности правовой среды и достижения широкого общественного консенсуса, соответствующим программам будет дан старт.

Масштабные репрессии в отношении белорусского бизнеса, множественные изъятия бизнес-среды в стране привели к тому, что значительная часть активов белорусского бизнеса были выведены за границу, а значительная часть экономики функционирует в неформальном и скрытом сегментах. Это ведет к значительным потерям для экономики страны, снижая ВВП, персональные доходы и доходы бюджета.

Демократический транзит должен ознаменовать собой переход к новому этапу развития экономики. Правительство будет приветствовать и способствовать тому, чтобы вся легальная экономическая деятельность, которая до этого по тем или иным причинам выводилась из страны или уходила в теневые сегменты, вернулась в благоприятные для этого легальные рамки. Символом и точкой отсчета перехода к новым экономическим реалиям призваны стать амнистия капитала и налоговая амнистия. Меры по амнистии капитала и налоговой амнистии будут реализованы планомерно после проведения конституционной реформы, выборов новых органов власти и приведения в соответствии с новой Конституцией законодательства. Кроме того, соображения прозрачности и справедливости потребуют широкой общественной дискуссии по данному вопросу. Все это позволит заложить базис для формирования экономического доверия и дать старт новому этапу экономического развития.

4. Усиление социальной поддержки и обеспечение ее адресности

4.1. Финансовая и другая материальная поддержка потерпевших от политических репрессий

Компенсация материального и морального ущерба – залог не только восстановления справедливости, но и формирования экономического доверия.

Правительство намерено сделать компенсацию ущерба от политических репрессий и поддержку пострадавших от них одной из приоритетных статей бюджета в рамках переходного периода. Финансирование и нематериальное содействие будет обеспечено для форм поддержки, предусматриваемых

«Программой поддержки участников стачечного движения, а также граждан и бизнесов, пострадавших от репрессий»²³.

4.2. Введение временных (до комплексного реформирования системы социальной поддержки) механизмов и форм социальной поддержки, гибко отражающих актуальные вызовы в социальной сфере

Правительство будет гибко реагировать на возникающие социальные вызовы в переходный период, оперативно разрабатывая соответствующие временные формы поддержки и обеспечивая их финансирование за счет бюджетных средств. В первую очередь, Правительство обеспечит гарантированный минимальный доход для семей с детьми, не имеющих источников дохода.

4.3. Повышение минимального пособия по безработице до бюджета прожиточного минимума

Одной из задач комплексной реформы системы социальной защиты является доведение минимального пособия по безработицы до уровня бюджета прожиточного минимума. В рамках переходного периода будет начато поступательное (с учетом бюджетных реалий) повышение пособия по безработице по направлению к этому уровню.

4.4. Выработка концепции пенсионной реформы, проведение ее подготовительного этапа, а также реализация первых шагов в ее рамках

Правительство, осознавая необходимость и неизбежность реформирования пенсионной системы, приступит к выработке соответствующей концепции и ее последующей реализации. Целевыми приоритетами пенсионной реформы будут являться: обеспечение достойного уровня жизни пенсионеров, повышение индивидуальной ответственности за уровень пенсии, стимулирование занятости, обеспечение приемлемого уровня (переходного) дефицита ФСЗН.

Правительство проведет подробный аудит существующей пенсионной системы, с акцентом на особые пенсии и другие механизмы пенсионных преференций, а также оценит допустимые масштабы переходного дефицита и источники его финансирования. Правительство будет нацелено на задействование следующих механизмов пенсионной реформы: создание обязательной накопительной системы, создание условий для развития добровольной накопительной системы, повышение прозрачности и минимизация пенсионных преференций, расширение базы для уплаты пенсионных взносов путем создания стимулов для отказа от «серых» зарплат.

По вопросу пенсионной реформы будет проведена широкая общественная дискуссия, по результатам которой будет финализована ее концепция. После этого в рамках переходного периода будет запущена подготовительная стадия реформы (создание необходимых условий, институций и т.п., в том числе, в

²³ Проект программы поддержки участников стачечного движения, а также граждан и бизнесов, пострадавших от репрессий, разработан экономической командой Светланы Тихановской и остаётся открытым для предложений и доработки [Программа поддержки участников стачечного движения, а также граждан и бизнесов, пострадавших от репрессий](#)

смежных сферах), а по мере готовности предприняты первые шаги реализации реформы.

5. Стабилизация положения госпредприятий и подготовка к реформе сектора госпредприятий

5.1. Углубленный аудит финансового и экономического положения государственных предприятий, и их сегментация

Главной задачей переходного периода в отношении сектора госпредприятий является его стабилизация и подготовка к реформированию, которое будет реализовано на последующем этапе. Для этого необходимо опираться на адекватную диагностику текущего экономического и финансового состояния как сектора в целом, так и отдельных госпредприятий. Однако многочисленные и продолжительные искажающие практики в секторе – от механизмов скрытого субсидирования и долговых манипуляций до откровенных бухгалтерских и статистических манипуляций – не дают возможности объективно оценить ни текущее состояние сектора и связанные с ним угрозы на макроуровне, ни будущие перспективы отдельных предприятий. Углубленный аудит сектора госпредприятий станет исходной базой как для принятия краткосрочных решений в отношении отдельных госпредприятий, так и для последующего реформирования сектора. В частности, для будущего реформирования госпредприятия будут сегментированы на группы в зависимости от их текущего финансового состояния, уровня долговой обремененности, перспектив развития в рыночной среде, энергоемкости и энергоэффективности, карбоноёмкости и экологичности, роли в социальной и региональной инфраструктуре, системной значимости для экономики и стратегической значимости для страны.

5.2. Проведение открытых конкурсов на должности руководителей госпредприятий при сохранении (как правило) нынешних команд менеджмента этих предприятий

В транзитный период Правительство будет ориентировано на сохранение текущего состава менеджмента госпредприятий, особенно на тех, которые демонстрируют относительно успешные результаты деятельности. Вместе с тем, на должность топ-менеджера будут проводиться открытые конкурсы. Критериями выбора победителя в рамках этих конкурсов будут являться: качество и перспективность предложенного кратко- и среднесрочного (до начала полномасштабной реформы госсектора) бизнес-плана предприятия, наличие личных и командных компетенций в соответствующей сфере/отрасли бизнеса, деловая и публичная репутация.

5.3. Устранение всех барьеров и дискриминационных практик в отношении независимых профсоюзов на государственных предприятиях

Все формальные и неформальные практики дискриминации независимых профсоюзов, а также явные и скрытые барьеры для их деятельности будут незамедлительно устранены. Независимые профсоюзы – как на уровне отдельного

предприятия, так и на уровне всей страны – получают все возможности для того, чтобы стать полноправным актором в рамках трехстороннего социального диалога.

5.4. Создание общественного Совета по развитию бизнеса и конкуренции, разработка и открытое обсуждение на его базе, а также с привлечением представителей независимых профсоюзов, планов и концепций реформирования госсектора

Общественный совет по развитию бизнеса и конкуренции, с привлечением независимых профсоюзов, станет основной площадкой для публичного обсуждения и выработки подходов к реформе сектора госпредприятий, реформам регулирующих режимов для малого и среднего бизнеса, мер по оздоровлению инвестиционного климата (как внутреннего, так и внешнего).

5.5. Разработка и открытое публичное обсуждение будущего отдельных государственных предприятий

На уровне отдельных предприятий публичное обсуждение и выработка действий в рамках реформы сектора госпредприятий будут происходить открыто и гласно, с задействованием механизмов трехстороннего социального диалога и при активной роли независимых профсоюзов.

6. Купирование угроз долговой устойчивости госпредприятий, частичная реструктуризация плохих долгов. Поддержка банков и нефинансовых предприятий ликвидностью в случае острой интенсификации угрозы долгового кризиса

Одной из ключевых задач переходного периода является купирование проблемы корпоративного долгового навеса в национальной экономике. Для этого на основе аудита госпредприятий и во взаимодействии с банками будут выработаны точечные меры на уровне отдельных предприятий и/или их групп. В полной мере эта проблема может быть разрешена лишь позднее, по мере реформирования сектора государственных предприятий.

В случае, если накопленные к сегодняшнему дню многочисленные угрозы долговой устойчивости начнут по тем или иным причинам быстро реализовываться, экономические власти будут нивелировать их точечными вливаниями ликвидности. Власти в этом случае будут искать оптимальный баланс между соображением не допустить разрастания долгового кризиса, трансформирующегося в экономический, с одной стороны, и угрозой раскручивания инфляционной спирали - с другой стороны. При необходимости, Правительство будет использовать доступные возможности привлечения внешнего финансирования от международных финансовых организаций (например, МВФ) для финансовой и макроэкономической стабилизации.

7. Нормализация монетарной и фискальной политики, предоставление ограниченных монетарных и фискальных стимулов по мере необходимости

Монетарная и фискальная политика будут «нормализованы»: они перестанут использоваться волюнтаристским образом и будут нацелены на поддержание макроэкономической и финансовой стабильности.

В рамках монетарной политики, Национальный банк получит операционную независимость и будет ориентирован на балансирование между целью поддержание низкой и стабильной инфляции (менее 5% в год) и целью сглаживания колебаний выпуска. Перечень мер макропруденциальной политики будет использоваться для обеспечения финансовой стабильности, которая будет усиливаться за счет постепенного купирования проблемы плохих долгов.

Фискальная политика будет балансировать между соображениями предоставления ограниченных фискальных стимулов (при необходимости) и содействием финансовой стабильности и суверенной долговой устойчивости. Предельно допустимый дефицит бюджета сектора госуправления будет ограничен 3% от ВВП. Составление республиканского и местных бюджетов, а также их исполнение будут происходить открыто и гласно, с учетом среднесрочного бюджетного планирования и целевой установки развития человеческого капитала. Фискальная политика Беларуси будет в полной мере суверенной, все ограничения в ее рамках, обусловленные интеграцией с Россией, будут отменены.

Отступление от перечисленных исходных установок в макроэкономической политике допустимо лишь в случае резкой интенсификации имеющихся угроз макроэкономической и/или финансовой стабильности.

8. Активное налаживание механизмов экономического сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями

8.1. Проведение двусторонней конференции с Украиной, нацеленной на выработку и реализацию механизмов восстановления и развития двусторонних экономических отношений

Украина признается демократическими силами как стратегический партнер во всех сферах, включая экономическую. Восстановление и развитие экономических отношений с Украиной – один из приоритетов деятельности Правительства в переходный период.

8.2. Проведение конференции с ЕС, США и международными финансовыми институтами (МВФ, Всемирный банк, Европейский банк реконструкций и развития и др.) по выработке программ и механизмов экономического партнерства

Восстановление и развитие экономических отношений с западными странами – необходимое условие экономической стабилизации и последующего развития.

8.3. Проведение конференции с Казахстаном, Кыргызстаном, Арменией по выработке общей позиции относительно будущего ЕАЭС и механизмов многостороннего экономического сотрудничества

После выработки совместной позиции относительно будущего ЕАЭС с указанными странами, будет инициирован раунд многосторонних переговоров с Россией и заседание высшего наднационального органа данной организации (Высшего Евразийского Экономического Совета), на котором будут приняты решения относительно будущего ЕАЭС.

8.4. Проведение двусторонних переговоров с Россией и выработка формата экономических отношений с этой страной

После достижения определенности относительно будущего ЕАЭС, Правительство инициирует двусторонние переговоры с Россией для урегулирования экономических отношений, включая долговые, с этой страной.

8.5. Проведение конференции частных кредиторов Беларуси (по суверенному долгу) и выработка согласованного плана урегулирования долговых взаимоотношений

Правительство будет нацелено на изыскание во взаимодействии с иностранными кредиторами взаимоприемлемого плана действий, который позволил бы оперативно устранить дефолтный статус по суверенному долгу, вернуться на рынок международных заимствований, а главное, укрепить экономическое доверие.

Ситуация, в которую завели Беларусь нынешние власти своим отказом исполнять обязательства перед кредиторами в валюте, которой номинирован долг, является экстраординарной. Придание белорусским облигациям дефолтного статуса наиболее авторитетными рейтинговыми агентствами – перманентная угроза финансовой стабильности страны.

9. Обеспечение энергетической безопасности страны

Правительство обеспечит энергетическую безопасность страны. В период транзита власти будут оценены возможности и созданы условия и механизмы для организации поставок энергоресурсов по альтернативным маршрутам. При необходимости данные механизмы будут задействованы для обеспечения надежного энергоснабжения всех потребителей.

Далее в переходном периоде будет разработана стратегия создания новой системы энергетической безопасности, которая будет опираться на обеспечение надежности поставок энергетических ресурсов вне зависимости от внешнеполитической ситуации. Основой этой системы станут: диверсификация поставщиков и создание механизмов и инфраструктуры, необходимой для построения альтернативных маршрутов энергоснабжения; переход топливно-энергетического комплекса на рыночные методы функционирования; снятие всех барьеров на развитие возобновляемых источников энергии; стимулирование энергосбережения и энергоэффективности; создание условий для привлечения инвестиций.

10. Повышение роли гражданского общества, СМИ, белорусской диаспоры в экономической жизни страны, формирование и упрочение экономического доверия

10.1. Делегирование НГО ряда функций в экономической жизни страны, которые сегодня осуществляет государство

Правительство будет способствовать усилению роли и расширению функций гражданского общества в экономике. Многие функции в экономической жизни страны, которые сегодня государство монополизировало – подготовка и обсуждение

важных экономических решений, контроль за состоянием экономики – намного эффективнее могут контролироваться и/или выполняться гражданским обществом. Например, подобный опыт уже накоплен в сферах энергетики, социального предпринимательства, образования, экотуризма. Соответствующие практики будут масштабироваться и расширяться.

10.2. Вовлечение белорусской диаспоры в экономическую жизнь страны

Правительство будет вести активный диалог с белорусскими диаспорами и вовлекать их в экономическую жизнь страны. Белорусские диаспоры являются мощным актором, потенциал которых сегодня никак не используется для развития страны. Для этого будут использоваться наиболее передовые из существующих в мире практик. Например, Правительство задействует механизм электронного гражданства (e-Residence), основанного на удачном опыте Эстонии. Кроме того, будут выработываться и реализовываться другие формы и механизмы для активного участия диаспор в экономической жизни страны.

10.3. Соответствие стандартам открытости и прозрачности сектора госуправления в реализации экономической политики, в том числе активное сотрудничество со СМИ

Правительство будет неуклонно придерживаться стандартов открытости, прозрачности и подотчетности обществу. Соответствие этим стандартам является необходимым условием формирования и упрочения экономического доверия.

Действия демократических сил по подготовке к обеспечению экономической стабильности в переходный период:

- подготовка экономического блока в рамках проекта Соглашения об Ассоциации с ЕС. Его обсуждение и согласование в рамках белорусского гражданского общества, а также с Европейскими институтами.
- разработка Дорожной карты снятия санкций в отношении Беларуси в случае демократического транзита на основе коммуникации со стейкхолдерами ЕС, США и других развитых стран;
- разработка проекта Концепции программ амнистии капитала и налоговой амнистии на основе коммуникации с бизнес-сообществом и белорусским гражданским обществом;
- разработка механизмов будущих реформ сектора государственных предприятий, пенсионной реформы, механизмов обеспечения энергетической безопасности, развития зелёной экономики;
- вовлечение организаций и отдельных представителей белорусского бизнеса, гражданского общества, диаспор, СМИ в обсуждение как текущих экономических вопросов, так и выработку их решений в демократической Беларуси.

VII. Восстановление условий для развития гражданского общества и политического плюрализма

В переходный период должны быть обеспечены условия для свободного выражения мнений, свободной деятельности организаций гражданского общества и политического плюрализма.

Еще до проведения первых выборов Правительством переходного периода будет принято Постановление, утверждающее Инструкцию по упрощенной процедуре регистрации политических партий, организаций гражданского общества (в их различных организационно-правовых формах: общественные объединения, некоммерческие учреждения, фонды, церковные общины и организации основанные на вере, профессиональные союзы), средств массовой информации в рамках действующего законодательства, а также о восстановлении юридического статуса ликвидированных в период репрессий организаций гражданского общества, политических партий и СМИ.

Будет снята блокировка сайтов общественно-политической направленности и медиа. Из списка экстремистских материалов и перечня организаций, формирований, индивидуальных предпринимателей, причастных к экстремистской деятельности будут исключены все, решения по которым принято по политическим мотивам.

Будет назначено новое руководство Национальной государственной телерадиокомпании Республики Беларусь, ЗАО «Второй национальный телеканал», ЗАО «Столичное телевидение». Государственное теле-радиовещание обязано будет руководствоваться принципами управления во благо общества и уважения прав человека, обеспечить предоставление публике адекватной и беспристрастной информации, особенно в период выборов.

Все вышеуказанные действия будут предприняты в кратчайшие сроки для обеспечения условий, необходимых для проведения внеочередных честных и свободных выборов.

Будет отменено прямое бюджетное финансирование общественных организаций. Все финансирование некоммерческих организаций будет осуществляться на конкурсной основе в рамках механизма государственного социального заказа или иных конкурсных механизмов. В общественных организациях, ранее получавших прямое бюджетное финансирование, будет осуществлен аудит использования бюджетных средств.

Вновь избранным парламентом будут приняты новые редакции законов о политических партиях, об организациях гражданского общества, о средствах массовой информации. Правовая форма государственно-общественные организации будет упразднена, а сами государственно-общественные организации реорганизованы в обычные общественные организации.

Действия демократических сил по подготовке к восстановлению условий для развития гражданского общества и политического плюрализма:

- разработка Инструкции по упрощенной процедуре регистрации политических партий, организаций гражданского общества, средств массовой информации в рамках действующего законодательства, а также о восстановлении юридического статуса ликвидированных в период репрессий организаций гражданского общества, политических партий и СМИ;
- разработка проекта новой редакции закона “О политических партиях”²⁴;
- разработка проекта новой редакции закона “Об общественных объединениях”;
- разработка проекта новой редакции закона “О свободе совести и религиозных организациях”;
- разработка проекта новой редакции закона “О профессиональных союзах”;
- разработка проекта новой редакции закона “О средствах массовой информации и коммуникации”;
- разработка проекта новой редакции закона “О массовых мероприятиях”.

VIII. Основные шаги национального развития в переходный период

Национальная идентичность является необходимым условием независимости страны. Прежде всего, речь идет о гражданской нации, когда граждане чувствуют себя едиными в стремлении сохранить независимость своей страны. Важно также, чтобы граждане чувствовали свою культурную самобытность, которая бы их объединяла. Национальное возрождение создаст гарантии и основу для развития Беларуси как независимого государства.

Целью стратегии национального возрождения является свободное развитие белорусской культуры на основе принципов сохранения собственных традиций и культурного разнообразия народов, издавна проживавших на территории Беларуси, возвращение национальных символов, расширение сфер использования белорусского языка, популяризация истории и культуры.

Сегодня в Беларуси дискриминируются язык и культура титульной нации, нет настоящего двуязычия. Национальное возрождение не будет направлено на дискриминацию белорусских граждан по языковому и культурному признаку. Частью программы национального возрождения станет создание благоприятных условий для беспрепятственного развития национальных меньшинств и запрета их дискриминации, развития их культуры, в том числе развития печатных и интернет-изданий на их языках, деятельности их организации, дополнительное образование на своих языках и т.д.

Основная идея: создать устойчивую тенденцию увеличения сферы использования белорусского языка и поддержки развития белорусской культуры, не дискриминируя при этом русскоязычных и иноязычных граждан, стараясь решать проблемы взвешенно, постепенно и вдумчиво. Такая тенденция позволит всем гражданам планировать свое образование и профессиональную деятельность с

²⁴ [Проект закона «О политических партиях»](#)

учетом того, что сфера использования белорусского языка будет расширяться. Важно привыкнуть развивать и ценить то, что создают белорусы, уважать их историю и культуру, поддерживать интеллектуальные и медиапроекты, направленные на развитие национального сознания, науки и культуры.

Приоритетные меры, которые необходимо реализовать в переходный период:

1. Остановить дискриминацию белорусского языка и культуры. Выявить и отменить в нормативных правовых актах, а также правоприменительной практике все решения, приводящие к дискриминации белорусского языка и культуры, по реализации принципа двуязычия. Публиковать нормативные правовые акты и другие решения государственных учреждений на белорусском и русском языках.
2. Провести широкую информационную кампанию о необходимости поддержки белорусского языка и культуры, разъясняя, что не планируется принуждать людей переходить с русского на белорусский. Знание белорусского языка станет обязательным только для госслужащих, которые должны знать все государственные языки.
3. Создание специализированных курсов по изучению белорусского языка. Курсы созданы для различных категорий государственных служащих, педагогов, учителей, преподавателей и других категорий граждан, имеющих желание совершенствовать свой язык.
4. Создание авторских коллективов для написания учебных пособий и учебников. Цель авторских коллективов – развитие и изучение профессиональной белорусской лексики. Перевод и разработка корпуса текстов для нужд образования на белорусском языке.
5. Создать благоприятные условия для граждан и организаций, которые издают информационную продукцию на белорусском языке, преподают на белорусском языке, развивают белорусскую культуру.
6. Принять государственную программу развития белорусской культуры и расширения сферы использования белорусского языка на 25 лет.

Действия демократических сил по подготовке приоритетных мер национального возрождения в переходный период:

- провести оценку нормативных правовых актов и решений государственных органов, приводящих к дискриминации белорусского языка и культуры;
- разработать концепцию реформы по поддержке и популяризации белорусской культуры и расширению сферы использования белорусского языка.

Подготовка к реформам в сфере образования и науки

Важным условием развития демократической Беларуси является современная система образования, обеспечивающая гражданам возможность получения

качественного образования на всех уровнях (от дошкольного до университетского) на протяжении всей жизни.

В рамках переходного периода будет разработана концепция реформы системы образования и начата её реализация, восстановлено членство Беларуси в Болонском процессе и возобновлено широкое международное сотрудничество в сфере научных исследований и научно-технологического развития.

Основным направлением реформы системы образования станет переориентирование системы образования с видения человека как ресурса для государства на видение человека как свободной личности, для развития которой государством создаются все необходимые условия.

Действия демократических сил по подготовке к реформе системы образования:

- подготовка “дорожных карт” по направлениям: дошкольное, школьное, профессионально-техническое, высшее образование;
- ревизия и экспертная оценка существующих нормативных документов, касающихся сферы образования и науки;
- разработка концепции реформы системы образования.

IX. Обеспечение общественной поддержки реформ в переходный период

Преобразования, которые необходимо провести в переходный период, будут успешными и устойчивыми только при наличии широкой общественной поддержки. Чтобы ее обеспечить, необходимо следовать следующим принципам:

- Открытость и прозрачность. Люди должны знать и понимать, что делается и зачем.
- Инклюзивность. Как можно больше граждан, инициатив, организаций гражданского общества и политических сил должны иметь возможность принять участие в выработке видения будущего, подготовке и обсуждении проектов реформ.

Начало реформ будет сопровождаться их широким и подробным анонсом для граждан. Данный анонс будет проводиться через каналы массового информирования с участием представителей Правительства, экспертного сообщества, народного представительства. Используются как традиционные каналы коммуникации (медиа, интернет-платформы, соцсети), так и целевые в зависимости от аудиторий (включая непубличные коммуникации с представителями ключевых стейкхолдеров – например, из банковского, производственного и других секторов).

Каждый шаг реформ должен быть обоснован и объяснен максимально подробно по следующей логической схеме:

- суть реформы;
- обоснование необходимости проведения реформы и последствий, если реформа не будет проведена;

- описание краткосрочных последствий реформы для граждан (в каких аспектах люди могут почувствовать дискомфорт и что будет сделано властями для его снижения);
- описание ожидаемых результатов реформы и сроков их достижения.

В соответствии с демократическими принципами реформы должны сопровождаться широким общественным обсуждением, включая критические замечания и альтернативные предложения. При этом окончательное решение за их проведение (равно как и ответственность за их результат) берет на себя Правительство и экспертная группа по подготовке реформ.

Вся коммуникация по реформам, исходящая от Правительства и структур, занимающихся реформами по поручению Правительства, должна носить системный и оперативный характер.

Действия демократических сил по обеспечению общественной поддержки реформ до переходного периода:

- создание дискуссионных площадок для обмена мнениями и продвижения повестки «Новой Беларуси», в том числе на базе Координационного совета, независимых медиа, thinktank'ов;
- оформление всех продуктов по подготовке реформ (концепций, законопроектов и т.д.) как минимум в двух форматах: 1) подробном для экспертного сообщества; 2) сокращенном и доступном для широкой общественности;
- согласование ключевых реформ с основными политическими субъектами демократических сил и организаций гражданского общества.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Возможные сценарии транзита власти в Беларуси

Для Беларуси в текущей ситуации представляются возможными следующие четыре базовых сценария начала переходного периода, которые характеризуются разным соотношением сил в переходный период, что будет влиять на способ и содержание принимаемых в переходный период решений.

Сценарий 1. Перемены как результат переговоров

Россия ослабла из-за войны и уже не может в прежнем объеме осуществлять экономическую, военную и политическую поддержку Беларуси. В Беларуси ухудшается социально-экономическое положение в результате санкций и последствий соучастия в войне с Украиной.

Представителями белорусской номенклатуры предпринимаются попытки вступить в переговоры со странами Запада и демократическими силами для снятия санкций и восстановления отношений, поскольку ресурсов для поддержания режима и решения возникших проблем у них недостаточно, а угроза их личной безопасности слишком велика.

В результате общей договоренностей всех заинтересованных сторон начал работу Общенациональный круглый стол, целью которого является согласование процесса урегулирования политического кризиса. Формируется Правительство переходного периода, в которое вошли как представители номенклатуры, так и представители демократических сил. Процесс переговоров сопровождается противоречиями позиций участников переговоров, конфликтами, попытками противодействия переговорам со стороны России и некоторых сил внутри страны (про-российских сил, сторонников и бенефициаров режима Лукашенко).

По результатам переговоров согласованы порядок освобождения политзаключенных, проведения конституционной реформы, выборов, снятия санкций, гарантий безопасности для переговаривающихся сторон и гарантий исполнения договоренностей.

Происходит реализация согласованных в ходе переговоров решений.

Сценарий 2. Перемены под внутренним давлением общества

В России меняется власть после поражения России в войне с Украиной. Россия истощена войной, санкциями и ей не до Беларуси. У А.Лукашенко больше нет такой политической и финансовой поддержки со стороны России как раньше.

В Беларуси резко ухудшается социально-экономическое положение в результате санкций и снижения рынка сбыта для белорусских товаров в России. При этом номенклатура и силовики начинают понимать, что у Лукашенко больше нет внешней поддержки, а Россия занята внутренними делами и не имеет сил поддерживать сторонников “русского мира” в Беларуси.

В Беларуси начинается забастовка одного из крупных предприятий, вызванная экономическими причинами. К забастовке присоединяются другие предприятия. В страну возвращается часть добровольцев, получивших военный опыт в Украине.

Проходят акции протеста. Начинаются силовые столкновения с внутренними войсками. Армия держит нейтралитет. Происходит раскол в силовых структурах.

Протестующие захватывают администрацию Президента и другие объекты критической инфраструктуры. А.Лукашенко либо арестован, либо бежит из страны.

Создано Правительство переходного периода, подконтрольное представителям новых политических сил. При необходимости, новые политические силы привлекают к работе в Правительстве или с Правительством ряд лиц, ранее работавших в сфере государственной власти и управления.

Правительство переходного периода освобождает политзаключенных, проводит конституционную реформу и новые выборы под наблюдением БДИПЧ ОБСЕ, которые признаются международным сообществом.

Сценарий 3. Постепенная трансформация режима

По какой-либо причине (смерть, тяжелая болезнь, неучастие в очередных президентских выборах и т.д.) А.Лукашенко перестает исполнять обязанности Президента. Основопологающим здесь является то, что прекращение исполнения обязанностей Президента происходит не под давлением внешних факторов.

Россия ослабла из-за войны и уже не может использовать весь спектр инструментов воздействия на Беларусь.

Президентом становится человек из номенклатурной среды. Новый Президент не имеет негативного багажа преступлений, совершенных А.Лукашенко. Однако ему в наследство достается страна, находящаяся под санкционным давлением, перекосами в экономике, ворохом социальных проблем. Новый Президент желает нормализовать отношение с Западом, снять санкции и восстановить торговые отношения с ЕС и Украиной, и потому начинает процесс деэскалации.

Появляются партии, подконтрольные различным группам властной вертикали и бизнеса, у которых возникают свои претензии на власть.

Новый Президент останавливает репрессии, частично освобождает политзаключенных и соглашается на перераспределение полномочий между Президентом и Парламентом, а также на предоставление больших полномочий местным органам власти. Это приводит к частичному снятию санкций.

Вносятся изменения в Конституцию 2022 года. Демократические силы адвокатируют свои предложения по внесению изменений в Конституцию. По измененной Конституции страна переходит к смешанной форме правления.

Проводятся выборы по новой Конституции, в которых также участвуют кандидаты от демократических сил и которые признаются международным сообществом.

Сценарий 4. Перемены под внешним давлением

Степень соучастия Беларуси в российской агрессии вследствие действий авторитарного режима А.Лукашенко возрастает вплоть до того, что беларусская

армия непосредственно вступает в войну с Украиной на стороне России, войдя на территорию Украины.

С этого момента на Беларусь распространяются все санкции, которые уже введены против России.

Территория Беларуси подвергается военным атакам со стороны Украины. Одновременно с этим при контрнаступлении с юга с территории Украины в Беларусь входят украинские войска с подразделениями белорусских добровольцев в авангарде. Преимущество в боевом опыте и вооружениях обеспечивает быстрое продвижение войск вглубь страны. В итоге происходит фактический захват власти боевым путем, арест А.Лукашенко, силовое отстранение от власти всей управляющей верхушки, переход в режим временного правительства с военными во главе под международным контролем.

Мирный договор по окончании войны, закончившейся победой Украины, включает репарации от Беларуси, новую систему региональной безопасности и предполагает проведение выборов органов власти и конституционную реформу в Беларуси под контролем международных организаций, гарантов новой региональной безопасности.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Беларусь в условиях конституционной неопределенности

Конституция — это высший закон, который является основой для организации государства. Это означает, что ни один закон или политический документ, которые не согласуются с Конституцией, не могут вступить в силу.

Однако сегодня приходится признать, что в Беларуси нет Конституции как основного закона. Принимаемые законы и практика их применения противоречат правам и свободам, записанным в том документе, который официальные власти называют Конституцией. Беларусь стала со-агрессором в войне России против Украины вопреки задекларированному в «Конституции» принципу нейтралитета Беларуси и обязательству исключать военную агрессию со своей территории в отношении других государств. Также в стране отсутствует общественный консенсус о том, какой вариант текста Конституции Беларуси считать легитимным: 1994, 1996, 2004 или 2022 годов.

Официальные белорусские власти и некоторые её сторонники считают легитимным текст Конституции в редакции 2022 года²⁵. Они апеллируют к данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее - ЦИК), согласно которым за принятие Конституции на референдуме 27 февраля 2022 года проголосовало 82,86% голосовавших, или 65,16% от внесенных в списки для голосования граждан²⁶.

Однако большая часть общества считает, что А.Лукашенко, проигравший президентские выборы 2020 года²⁷, не получил от народа мандат занимать должность президента и, соответственно, не имел права назначать референдум. Кроме того, ЦИК и другие избирательные комиссии дискредитировали себя в глазах избирателей многочисленными фальсификациями на президентских выборах в 2020 году и предыдущих президентских и парламентских выборах. Поэтому к результатам их деятельности в ходе референдума у общества нет доверия. Так, например, согласно данным исследования Chatham House, явка на участках на «референдуме» в 2022 году была около 48%²⁸. Соответственно, данные ЦИК о 65% от общего числа избирателей за Конституцию не могут соответствовать действительности. Не говоря уже о том, что «референдум» проходил в условиях репрессий в отношении независимых медиа, организаций гражданского общества и активных граждан. В таких условиях проведение референдума по выявлению волеизъявления граждан нельзя считать свободным и справедливым.

²⁵ [Конституция Республики Беларусь № 2875-XII \(Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. №2875-XII\)](#)

²⁶ [Референдум в Белоруссии \(2022\) — Википедия](#)

²⁷ Согласно [исследованию о результатах выборов Президента Республики Беларусь 2020 года](#) на основе официальных протоколов УИК и данных платформы Голос за Светлану Тихановскую проголосовало не менее трех миллионов человек, или 56% избирателей с учетом реальной явки.

²⁸ [Референдум-2022: сколько людей пришло к урнам?](#) Рыгор Астапеня, Директор "Белорусской инициативы" Chatham House и основатель Центра новых идей.

Означает ли это, что тогда нужно считать легитимным текст Конституции в редакции 2004 года²⁹? Этот текст является результатом двух проведенных А.Лукашенко референдумов в 1996 и 2004 годах. Согласно данным ЦИК, в 1996 году за принятие Конституции³⁰ проголосовало 70,45%³¹, а в 2004 - 79,42%³² граждан, внесенных в списки для голосования. Часть граждан, прожившая почти четверть века с этими версиями Конституции, считают именно их легитимными.

Однако есть также значительная часть общества, которая считает единственной легитимной версией Конституции её первоначальную редакцию, принятую в 1994 году³³. Эта часть общества ссылается на заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 года³⁴ и постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 5 ноября 1996 года³⁵, согласно которым результаты референдума об изменении Конституции должны были носить консультативный характер.

Эта часть общества полагает, что А.Лукашенко нарушил Конституцию и Закон “О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь”, издав Указ от 5 ноября 1996 г. №455³⁶, в котором определил порядок вступления в силу решений республиканских референдумов об изменении и дополнении Конституции Республики Беларусь. Также А.Лукашенко, согласно статьи 129 Конституции 1994 года, определяющей окончательность заключения Конституционного Суда, не имел права издавать Указ от 7 ноября 1996 г. №459³⁷, отменивший действие заключения Конституционного суда от 4 ноября 1996 г.

Сторонники первоначальной редакции Конституции 1994 года также выражают свое недоверие ЦИК и законности её деятельности по проведению референдума в 1996 году. А.Лукашенко 14 ноября 1996 года (за 10 дней до голосования) снял с должности председателя ЦИК В.И.Гончара, что противоречило Конституции, согласно которой формирование ЦИК - полномочия Верховного Совета. Кроме того, к началу досрочного голосования (9 ноября) на участках для голосования отсутствовал текст изменений и дополнений Конституции, и граждане не знали за что, собственно, они голосуют.³⁸

Также у многих граждан вызывают обоснованные сомнения и результаты, которые официально обнародовал ЦИК в 2004 году. Так, например, в меморандуме The Gallup Organization/Baltic Surveys, обнародованном по результатам экзит-пол во

²⁹ [Конституция 1994 года \(с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.\)](#) – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь

³⁰ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь исключил из своего архива текст Конституции Республики Беларусь в редакции 1996 года [Конституции Беларуси](#)

³¹ [Рэферэндум у Беларусі \(1996\)](#).

³² [Рэферэндум у Беларусі \(2004\)](#).

³³ [Констытуцыя 1994 года](#) – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь

³⁴ [О пересмотре Заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 года О соответствии Конституции](#)

³⁵ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 5 ноября 1996 года №761-XIII. [О внесении изменения в Постановление Верховного Совета Республики Беларусь](#)

³⁶ Указ Президента Республики Беларусь № 455 от 05.11.1996 [О порядке вступления в силу решений республиканских референдумов об изменении и дополнении Конституции Республики](#)

³⁷ [Указ Президента Республики Беларусь от 07.11.1996 N 459 "Об обеспечении конституционного права граждан на участие в референдуме"](#)

³⁸ [Рэферэндум у Беларусі \(1996\)](#)

время референдума 2004 года, предложение Лукашенко об отмене конституционного ограничения на два президентских срока было поддержано всего 48,7% всех имеющих право голоса избирателей³⁹, что составило ниже 50% порога, необходимого для внесения такой поправки в Конституцию. Эти данные не согласуются с 79% от общего числа избирателей за изменение Конституции, обнаруженные ЦИК.

Почему так важно понимать исходные конституционные правила?

Светлана Тихановская⁴⁰, победитель президентских выборов 2020 года⁴¹, основным пунктом своей предвыборной программы обещала провести демократические выборы. Однако, как она может выполнить свое предвыборное обещание в условиях конституционной неопределенности, когда неясно в какие органы власти, с какими полномочиями и по каким правилам должны проводиться выборы?

Для проведения демократических выборов нужен новый состав ЦИК, которому бы доверяло общество. Но по разным версиям Конституции Беларуси ЦИК формируют разные органы: 1994 - Верховный Совет; 2004 - Президент назначает 6 членов ЦИК и 6 членов ЦИК назначает Совет Республики; 2022 – Всебелорусское народное собрание. Также по версии Конституции 1994 года выборы назначает Верховный Совет, а по версиям 2004 и 2022 года Президент.

И самое главное, в разных версиях текста Конституции Президент и Парламент обладают разными полномочиями! Даже технически обоснованные выборы вряд ли приведут к устранению политического кризиса, если их результаты не будут приняты в обществе или просто воспроизведут ранее существовавший механизм власти.

Когда речь заходит о Конституции, то исключительную роль в её толковании должен играть Конституционный Суд. Однако в современной Беларуси отсутствует независимая от Президента система судебной власти. И практика показала, что те 12 человек, которые получают зарплату как судьи Конституционного Суда, ничего не предпринимают, чтобы защитить нормы Конституции, какую бы версию текста Конституции ни взяли за основу.

Сменить состав судей Конституционного Суда в условиях конституционной неопределенности также не представляется возможным, так как по разным версиям Конституции Беларуси их назначают разные субъекты: 1994 – Верховный Совет; 2004 – Президент назначает 6 судей Конституционного Суда и с согласия Совета Республики назначает на должность Председателя Конституционного Суда, 6 судей Конституционного Суда избирает Совет Республики; 2022 – Всебелорусское народное собрание.

³⁹ [Poland, Belarus & Ukraine Report: October 26, 2004](#)

⁴⁰ [Святлана Георгіеўна Ціхановіцкая](#).

⁴¹ Согласно [исследованию о результатах выборов Президента Республики Беларусь 2020 года](#) на основе официальных протоколов УИК и данных платформы Голос за Светлану Тихановскую проголосовало не менее трех миллионов человек, или 56% избирателей с учетом реальной явки.

Свое веское слово в отношении конституционной неопределенности мог бы сказать парламент. Но даже если провести демократические выборы в нынешнюю версию Палаты представителей Национального собрания, то решение депутатов не сможет существенно изменить ситуацию, поскольку над ними выстроена система из неизбираемых гражданами органов: Совета Республики и Всебелорусского народного собрания, легитимность которых ставится под сомнение.

Существует мнение, что ситуацию конституционной неопределенности можно разрешить путем избрания Конституционного или Учредительного собрания, единственной задачей которого будет разработка и принятие новой Конституции. Это позволит провести конституционную реформу демократичным, прозрачным, инклюзивным, представительным способом с привлечением общественности.

Однако Конституционного (Учредительного) собрания нет ни в одной из версий Конституции Беларуси. Кто бы ни принял конституционный закон о Конституционном (Учредительном) собрании, порядке его формирования и принятия им Конституции, легитимность такого решения может ставиться под сомнение последующими поколениями⁴².

Кроме того, разработка и принятие новой Конституции Конституционным (Учредительным) собранием может потребовать несколько лет⁴³. Кто в это время будет осуществлять власть? На основе каких полномочий?

Разрешить проблему конституционной неопределенности может народ в ходе проведения конституционного референдума, поскольку согласно Конституции (во всех её версиях) народ является единственным источником государственной власти в Республике Беларусь. Также во всех версиях текста Конституции предусмотрено изменение Конституции референдумом.

Однако если выносить на референдум вопрос о Конституции, то нет смысла оглядываться в прошлое и спрашивать о легитимности той или иной версии белорусской Конституции (1994, 1996, 2004 или 2022 года), поскольку сохранение любой из них не решает проблему перехода от авторитаризма к демократии.

Все версии Конституции Беларуси закрепляют президентскую республику. Нарушение баланса разделения властей присутствовало уже в тексте Конституции 1994 года. По Конституции 1994 года Президент являлся главой исполнительной власти (в первоначальном тексте Конституции не было даже раздела о правительстве), назначал всех судей, кроме Конституционного и Верховного судов. Назначение Президентом руководителей местных исполнительных органов власти

⁴² «В странах, переживших конфликты, некоторый отход от буквы закона может быть необходимым. После того, как новая конституция будет принята, маловероятно, что её будут упрекать в отсутствии юридической силы. Суды редко считают, что режим и конституция, в которых они функционируют, являются незаконными, хотя такое происходило в Нигерии (в 1966 году) и Фиджи (в 2000 и 2009 годах). Суды часто принимают аргументы, основанные на принципах «необходимости» или «революционной легальности». Мишель Брандт, Джилл Коттрелл, Яш Гай, Энтони Реган, "Разработка и реформа конституции: выбор процесса", 2011

⁴³ Индийское учредительное собрание действовало с 1946 по 1949 годы. Конституционный процесс в Эритрее длился тридцать восемь месяцев с момента образования конституционных сборов до ратификации конституции. Южноафриканский процесс занял пять лет с начала проведения многосторонних переговоров до принятия окончательной конституции. Конституционная Комиссия Уганды работала над подготовкой проекта конституции с 1989 по 1993 год, а окончательная версия конституции была принята в 1995 году. Мишель Брандт, Джилл Коттрелл, Яш Гай, Энтони Реган, "Разработка и реформа конституции: выбор процесса", 2011

также не противоречит Конституции 1994 года. По Конституции Беларуси объем прав и свобод определяется законами, а не Конституцией, поэтому в конечном итоге законами объем гражданских прав и свобод белорусов был сведен практически к нулю. И за 28 лет сложилась система законодательных актов и правоприменительной практики, закрепляющих авторитарный режим правления Президента в его крайней тоталитарной форме.

Если проанализировать зависимость типа режима от формы правления, то можно увидеть что только парламентская форма правления с высокой долей вероятности (78%) ведет к установлению в стране демократии. Тогда как в странах с президентским правлением в семи из десяти случаях устанавливается авторитарный либо гибридный режимы.

Таблица 1. Зависимость типа режима от формы правления⁴⁴

Тип режима/Форма правления	Президентская	Смешанная	Парламентская
Демократия	26,3%	42,3%	78,0%
Гибридный режим	38,6%	11,5%	13,6%
Авторитарный режим	35,1%	46,2%	8,5%
Всего из 142 стран:	40,1%	18,3%	41,5%

Также можно увидеть, что валовый внутренний продукт на душу населения в странах с парламентской формой правления в три раза выше, чем в странах с президентской формой правления. А если сравнивать авторитарные и демократические режимы, то разрыв уже в 4.5 раза в пользу демократии. Другими словами демократия создает условия, способствующие развитию экономики.

Таблица 2. Зависимость ВВП на душу населения (международный доллар⁴⁵) от формы правления⁴⁶

Тип режима/Форма правления	Президентская	Смешанная	Парламентская	Всего:
Демократия	30 686	33 110	51 944	44 638
Гибридный режим	9 603	7 751	12 732	10 193
Авторитарный режим	10 179	9 430	11 744	10 147
Всего:	15 353	19 255	43 221	27 646

⁴⁴ Таблица составлена на основе Democracy Index 2022. [Democracy Index 2022 | Economist Intelligence Unit](#) и списка стран по системе правления 2022 [list of countries by system of government - Wikipedia](#). Из анализа исключены страны с абсолютной монархией, однопартийной системой, а также с властью военной хунты.

⁴⁵ Международный доллар является гипотетической единицей валюты, имеющей тот же паритет покупательной способности, что и доллар США в Соединенных Штатах в данный момент времени [International dollar - Wikipedia](#).

⁴⁶ Таблица составлена на основе Democracy Index 2022. [Democracy Index 2022 | Economist Intelligence Unit](#) и [списка стран по валовому внутреннему продукту \(ВВП\) на душу населения по данным Международного валютного фонда 2022](#). Всего обобщены данные по 142 странам.

Поэтому на референдум следует вынести уже новую редакцию Конституции, отвечающую современным потребностям общества. Новая Конституция должна устранить три ключевых проблемы, которые допустили прежние версии Конституции Беларуси: концентрацию власти в одних руках, возможность фальсифицировать выборы и практику систематического нарушения прав и свобод граждан.

У идеи разрешить проблему конституционной неопределенности референдумом есть свои достоинства, которые заключаются в неоспоримой легитимности волеизъявления граждан и возможности провести такой референдум относительно быстро. Но у этого пути есть и свои недостатки.

Одним из недостатков (хотя и устранимым) является обоснованное сомнение в том, насколько авторы проекта Конституции, выносимого на референдум, организовали демократичный инклюзивный процесс разработки проекта? Насколько разные слои общества были услышаны и вовлечены в процесс его разработки? Является ли выносимый на референдум проект Конституции результатом устойчивого консенсуса? Не получается ли так, что демократические силы навязывают обществу свой проект Конституции, как это сделал в свое время А.Лукашенко? Демократичный процесс работы над проектом Конституции может занять дольше времени, чем ожидается, и это затянет период неопределенности полномочий переходных органов власти.

Еще одним существенным недостатком референдума как способа разрешения конституционной неопределенности является возможное отрицательное решение в ходе референдума. Если за принятие новой Конституции (или за возврат к Конституции 1994 года, если такой вопрос будет задан) проголосует менее 50% граждан, внесенных в списки для голосования, ситуация конституционной неопределенности сохранится.

Сегодня приходится признать, что провести следующую конституционную реформу в Беларуси с сохранением конституционной преемственности невозможно. Конституционная преемственность сохраняется, когда принимается новая Конституция или в Конституцию вносятся правки в соответствии с процедурой, изложенной в действующей Конституции. Однако в условиях конституционной неопределенности легитимность любых процедур подвергается обоснованному сомнению.

С началом переходного периода от авторитаризма к демократии планирование выборов и разработка Конституции будут очень тесно связаны друг с другом. Конституционная реформа призвана установить новые механизмы управления государством. А выборы являются необходимыми для обеспечения легитимности переходных или новых механизмов управления, и позволят осуществить переход от политического конфликта к нормальной политике.

Если в начале переходного периода основным политическим силам удастся быстро достичь согласия по проекту новой Конституции и будет обеспечена общественная поддержка данному проекту, то лучшим решением будет сначала

проведение референдума по новой Конституции и последующими выборами в органы власти с полномочиями согласно новой Конституции.

Однако если быстро достичь согласия по проекту новой Конституции не удаётся, желательно проведение выборов, чтобы максимально сократить срок управления страной не избираемой временной властью. И тогда возникает резонный вопрос в какой орган власти следует организовать выборы и какими полномочиями этот орган власти будет обладать?

В условиях конституционной неопределенности, когда невозможно избежать юридического разрыва с прошлым, лучшим вариантом будет вернуться к правовым истокам белорусской государственности. Неоспоримым правовым основанием современной белорусской государственности является Декларация "О государственном суверенитете Республики Беларусь"⁴⁷, которой 25 августа 1991 г. Верховный Совет Республики Беларусь придал статус конституционного закона⁴⁸, в качестве которого он действовал до 15 марта 1994 г.

По мнению Судьи Конституционного суда Беларуси в отставке проф. Александра Вашкевича⁴⁹, Декларация остается действующим юридическим актом и белорусский законодатель должен руководствоваться базовыми принципами, которые она закрепляет. Как заявил Конституционный суд Баварии (в мнении, которое было подтверждено Германским Конституционным судом), "существуют фундаментальные конституционные принципы, которые настолько элементарны и настолько являются выражением закона, предшествующего конституции, что создатель конституции сам связан ими. Другие конституционные нормы <...> могут быть недействительными, потому что они противоречат им". Существует несколько решений конституционных судов разных стран, которые подтверждают, что определенные фундаментальные нормы и принципы из Деклараций о государственном суверенитете и независимости имеют надконституционный характер, и в случае расхождения между их текстом и текстом Конституции, первичный конституционный текст Декларации имеет преимущество.

В дополнение следует отметить, что норма о прекращении действия Декларации "О государственном суверенитете Республики Беларусь" содержится в статье 3 Закона Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. №2876-XII "О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь"⁵⁰. Однако следуя иерархии нормативных правовых актов нельзя простым законом отменять нормы конституционного закона, который имеет высшую силу.

Согласно статьи 2 Декларации право выступать от имени всего народа республики принадлежит исключительно Верховному Совету Республики Беларусь.

⁴⁷ [Декларация Верховного Совета Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. №193-XII "О государственном суверенитете Республики Беларусь"](#).

⁴⁸ [Закон Республики Беларусь от 25 августа 1991 г. №1017-XII "О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь"](#).

⁴⁹ Alexander Vashkevich, The Declaration on state sovereignty of The Republic of Belarus: Elaboration, Adoption, Significance. Visuomenės pokyčiai ir teisė. Straipsnių rinkinys. Autorių kolektyvas, Mykolo Romerio universiteto, 2023

⁵⁰ [Закон Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. №2876-XII "О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь"](#)

По мнению Александра Вашкевича⁵¹ этой нормой о праве говорить от имени всего народа парламенту Декларация закрепила парламентскую форму правления в Беларуси и установила неявный запрет на установление президентской формы правления.

Поэтому если встанет вопрос о проведении выборов до проведения конституционной реформы, лучшим решением будет:

- признать действие конституционного закона Декларация “О государственном суверенитете Республики Беларусь”⁵²;
- определить, что для сохранения правовой определенности законы, другие нормативные правовые акты или их части, действующие на начало переходного периода, должны быть действительны в той мере, насколько они не противоречат Декларации “О государственном суверенитете Республики Беларусь” до тех пор, пока не будут изменены или отменены Верховным Советом;
- провести выборы в Верховный Совет Республики Беларусь как единственный представительный орган белорусского народа;
- признать главой государства Председателя Верховного Совета. Президент (исполняющий обязанности Президента) должен прекратить свои полномочия после избрания Председателя Верховного Совета;
- Верховный Совет разрабатывает и принимает новую Конституцию или объявляет референдум о принятии новой Конституции.

Такое решение позволит быстро избрать парламент, как представительный орган белорусского народа. При этом страна вернется к парламентской форме правления до проведения полноценной конституционной реформы, что снизит риск консервации авторитаризма в стране.

В условиях политического конфликта разработка Конституции и голосование, будь то выборы или референдум, тесно связаны с приданием легитимности политическим договоренностям. Они происходят по-разному в зависимости от ситуации, а не в соответствии с какой-либо стандартной, лучшей или даже типичной последовательностью. Динамическая природа большинства конфликтов затрудняет предопределение последовательности событий.

Поэтому в переходном периоде от авторитаризма к демократии в условиях конституционной неопределенности основным политическим силам важно будет договориться по следующим вопросам:

- Какие органы власти с какими полномочиями будут управлять страной в

⁵¹ Alexander Vashkevich, The Declaration on state sovereignty of The Republic of Belarus: Elaboration, Adoption, Significance. Visuomenės pokyčiai ir teisė. Straipsnių rinkinys. Autorių kolektyvas, Mykolo Romerio universiteto, 2023

⁵² Вопрос о том, чьим решением можно будет восстановить действие конституционного закона Декларация “О государственном суверенитете Республики Беларусь” будет зависеть от договоренностей основных политических сил на момент начала транзита власти и готовности существующих на тот момент органов власти принять такое решение. Политические договоренности могут быть легитимированы решением Конституционного Суда, Парламентом, Всебелорусском народным собранием, Президентом (исполняющим обязанности Президента), Переходным правительством. Дополнительным аргументом в пользу восстановления действия Декларации “О государственном суверенитете Республики Беларусь” является ползучая сдача суверенитета и независимости Беларуси авторитарным режимом А.Лукашенко в пользу Российской Федерации в рамках Союзного государства.

переходный период, пока не будет устранена конституционная неопределенность?

- Какие институты и процедуры будут использоваться при заключении соглашения о процессе устранения конституционной неопределенности?
- Как будет приниматься новая Конституция или поправки к существующей – существующим законодательным органом, специальным конституционным органом или путем референдума?
- Кого и по какой процедуре следует включить в состав органа, занимающегося разработкой проекта Конституции, и насколько широким должно быть участие?
- Какие процедуры должны применяться в ходе рассмотрения проекта Конституции и, в частности, каковы правила принятия решений?
- В каких временных рамках планируется процесс разработки и принятия новой Конституции и проведение выборов органов власти?