

Кто контролирует контролеров? Специальные и контрольные службы в госуправлении Беларуси

Резюме

В данном исследовании рассматриваются основные институты государственного контроля в Беларуси – Комитет государственной безопасности, Оперативно-аналитический центр и Комитет государственного контроля – в период с 2015 по 2025 год. Работа описывает, как эти органы расширили свою власть не только в сфере безопасности, но и в финансовой, экономической и цифровой сферах, и как они стали основными инструментами политических репрессий, особенно после 2020 года, а также в работе сделан анализ основных направлений кадровой политики и самих руководителей в данных органах. Их пересекающиеся полномочия, отсутствие внешнего контроля и прямая зависимость от Александра Лукашенко привели к созданию интегрированной системы политического, экономического и информационного контроля, которая лежит в основе укрепления авторитарного режима в Беларуси. Выводы основаны на институциональном анализе, исследовании карьерных траекторий и контент-анализе.

Содержание

Введение	2
1. Контролирующие органы в системе государственного управления Беларуси.....	4
2. Роль и функции КГБ в системе государственного управления	7
3. ОАЦ как специальная служба	17
4. КГК в системе государственного управления	25
Департамент финансовых расследований как особая структурная единица КГК.....	34
5. Основные направления деятельности КГК: результаты контент-анализа СМИ.....	38
Выводы.....	43
Приложение № 1	45
Приложение № 2.....	47
Приложение № 3.....	50
Приложение № 4.....	54
Приложение № 5.....	56
Приложение № 6.....	58
Приложение № 7.....	60

Введение

Силовой блок правительства Беларуси включает не только судебные, правоохранительные и надзорные органы, но и более широкий круг структур, которые выполняют функции контроля в системе госуправления. В рамках сформированной за годы нахождения у власти Александра Лукашенко персонализированной системы силовые и контрольные структуры попали в институциональную зависимость от президентской вертикали. Это привело к снижению автономии контролирующих органов и к политизации их функций.

В данном исследовании рассматриваются три государственных органа, которые выполняют функции контроля, включая Комитет государственной безопасности (КГБ), Оперативно-аналитический центр при президенте (ОАЦ) и Комитет государственного контроля (КГК). В политической плоскости все эти органы на протяжении более 30 лет способствовали и продолжают способствовать укреплению власти Лукашенко и являются неотъемлемой частью репрессивного аппарата. Ключевую роль в этом процессе играет КГБ, который наряду с преследованием оппонентов режима занимается их систематической дискредитацией. В ходе избирательной кампании 2020 года при участии КГБ и КГК были устранены основные конкуренты А. Лукашенко, после чего все три рассматриваемые структуры были задействованы в репрессиях.

КГБ, сохранивший с советского периода как название, так и функционал, представляет собой классическую спецслужбу с рядом контрольных полномочий и выступает одним из ключевых инструментов политического контроля. После событий 2020 года его роль расширилась и на внешнеполитическое направление, включая участие в переговорах с представителями администрации США по вопросам освобождения политических заключённых.

Оперативно-аналитический центр (ОАЦ) формально относится к системе спецслужб и осуществляет государственное регулирование в сфере защиты информации, включая охрану государственных секретов. Одновременно ОАЦ наделён широкими полномочиями в области информационно-коммуникационных технологий, в том числе по администрированию национального домена «.by». При этом высокая степень институциональной закрытости ОАЦ существенно ограничивает возможности анализа его фактических полномочий и практик.

КГК является основным контролирующим органом в Беларуси. Он обладает широкими полномочиями и одновременно находится в прямой институциональной зависимости от главы государства. В структуре КГК отдельное место занимает Департамент финансовых расследований (ДФР), который занимается так называемой «беловоротничковой» преступностью в сфере экономики, госуправления и коррупции. Особенностью КГК является то, что его нынешний председатель Василий Герасимов позволяет себе публичную критику в адрес других высоких должностных лиц. Такая практика не типична для белорусской системы госуправления и отражает особое положение КГК. При этом полномочия КГК распространяются как на государственный, так и на частный сектор.

Цель работы – проанализировать роль КГБ, ОАЦ и КГК в системе государственного управления Беларуси и их организационную структуру, а также выполняемые ими функции контроля до и после 2020 года. Дополнительно рассматриваются особенности кадровой политики и карьерных траекторий руководителей этих структур на центральном и областном уровнях.

Как и в других авторитарных режимах, силовые и правоохранительные органы в Беларуси, вовлеченные в репрессивные практики, отличаются высокой степенью закрытости, а информация о них крайне ограничена. Официальные сайты часто не содержат актуальных данных, а после 2020 года даже доступ к ним из-за границы был ограничен. Информация о большинстве сотрудников и кадровых решениях часто отсутствует в открытых источниках. Тем не менее, в ходе исследования мы смогли найти и проанализировать биографии 47 руководителей высшего и среднего звена. Также в период с сентября по ноябрь 2025 года мы провели семь интервью с экспертами, обладающими профессиональными знаниями о структуре и деятельности рассматриваемых органов, в том числе их контрольных функциях. Ограниченное количество данных является объективным ограничением данного исследования, но тем не менее использование различных методов и подходов позволило нам провести анализ и сделать обоснованные выводы.

1. Контролирующие органы в системе государственного управления Беларуси

В системе государственного управления основной целью контроля является выявление ошибок, недостатков и неэффективного функционирования для их исправления. Однако в условиях белорусского авторитарного режима назначение контроля изменилось – из инструмента повышения эффективности функционирования он превратился в механизм удержания власти. В одном из интервью это описывалось следующим образом:

“Каждая структура в системе Беларуси отвечает за какой-то свой фронт действия, за какой-то свой участок. Эта вся архитектура – она создана таким образом, чтобы данные структуры друг с другом достаточно плотно взаимодействовали. Но они так, как задуманы, не функционируют. То есть они не взаимодействуют прямо так, как это задумано. Каждый из них выполняет какую-то свою отдельную роль в системе силового управления”.

В целом в белорусском госуправлении помимо рассматриваемых в работе органов контрольные функции выполняет и прокуратура, а у ряда министерств есть функции дополнительного контроля. Например, Министерство по налогам и сборам осуществляет административный контроль в области уплаты налогов. Рассмотренные в данном исследовании органы выполняют функции контроля либо как основные в своей деятельности (КГК), либо как дополнительные (КГБ и ОАЦ). Наряду с этим, как подчеркивалось в интервью, широкие контрольные полномочия приводят к их неоправданному расширению и политизации:

“Контролирующие органы в Беларуси выполняют очень избыточную функцию, которая не то что не способствует развитию экономики или бизнеса, но сдерживает развитие экономики. Но контролирующие органы часто неформально выполняют и функции карательных органов. Это часто превращает их в органы политического регулирования, поскольку через них, через эти структуры, идут репрессии в отношении несогласных”.

КГБ, КГК и ОАЦ, как контрольные госорганы, обладают следующими общими характеристиками:

- КГБ, КГК (в лице ДФР) и ОАЦ являются воинскими формированиями или военизированными организациями, что влияет на их структуру, внутреннюю иерархию и порядок прохождения службы в них.
- Нормативное регулирование их полномочий «размыто». Несмотря на конституционный статус КГК, а также существование отдельных

законов по каждому из этих органов, чётко разграничить их полномочия и определить место в системе госуправления не представляется возможным даже с юридической точки зрения.

- Каждый из этих органов параллельно с нормативно установленными имеет ряд неофициальных – репрессивных и политических – функций, которые реализуются исключительно в интересах режима:

“Можно сказать, что можно разбить функции этих контролирующих органов на две – официально, как заявляется, как регулируется деятельность, неформально – это в том числе политическое преследование, политические репрессии несогласных. Огромнейшую роль в стране играют контролирующие органы, [они выполняют] как функции сдерживания, так и политических репрессий”.

- В штате всех этих структур есть не только сотрудники, которые проходят службу в них как в военизированной организации, но и гражданский персонал, который приравнивается к находящемуся на гражданской государственной службе.

Вместе с тем можно выделить и различия рассматриваемых органов:

- КГБ и КГК обладают силовым компонентом принуждения. КГБ имеет наиболее развернутую систему структурных подразделений, учреждений (в том числе, следственный изолятор), сотрудников и специальных средств. При этом в КГК только ДФР имеет черты силового органа. ОАЦ не имеет силового компонента в своей структуре, однако при этом полностью доминирует в сфере информационных технологий в стране.
- В КГК нет горизонтальной ротации при продвижении по службе, наоборот, часто встречается ситуация, что руководитель всю свою карьеру строил в одном регионе. Для КГК не характерно назначение «внешнего» руководства из других государственных органов (за исключением ДФР после 2020 года), а руководители строят карьеры внутри самого комитета.

После 2020 года произошло изменение как позиций в системе госуправления, так и функционала контролирующих органов. Вся система госорганов, включая КГБ, КГК и ОАЦ, оказалась вовлечена в политические репрессии. Очевидна ведущая роль спецслужб (КГБ, ОАЦ) в обеспечении безопасности как всего авторитарного режима, так и лично Лукашенко.

“В 20-м году после начала массовых протестов, именно контролирующие органы сыграли главную роль в их подавлении. Если говорить, например, про бизнес, то именно такие структуры, как МЧС, налоговые органы, органы милиции, даже банки и фонд социальной защиты – все участвовали в репрессиях против несогласных бизнесов”.

“[Про КГБ] За последние годы произошли изменения, и это не пропагандистский штамп, режим Лукашенко на полном серьёзе считает, что против него ведут войну зарубежные спецслужбы, а они героически отбились. Эта установка внутри системы, это подтверждают их внутренние документы. Сейчас КГБ активно этим занимается, необходимо показывать результат, поэтому они постоянно поднимают градус, показывают, как сражаются на этом внешнем треке”.

После протестов 2020 года и последовавшей за ними «контрреволюционной» борьбы изменились представления о безопасности как внутри системы в целом, так и в силовом блоке. Это привело к внутриведомственным чисткам и сформировало у сотрудников ощущение институциональной небезопасности, поскольку ранее установленные «правила игры» внутри системы перестали действовать. В результате для работающих в ней людей неясно, какие действия считаются допустимыми, а какие нет.

“Сейчас подвести под статью можно кого угодно. Твои отношения с одним департаментом не гарантируют, что другой не будет тобой интересоваться. Это создает нездоровые основания для абсолютного недоверия внутри системы, потому что просто не знаешь банально, что там с тобой завтра будет происходить”.

“Просто тотальный страх, тотальное запугивание друг друга, друг другом, то есть тотальное недоверие внутри системы. Просто окончательно закрепить вот этот страх внутри системы, в целом на государственный аппарат, на все правоохранительные, на все контролирующие структуры, на все ведомственные структуры”.

Эксперты отмечали, что пятилетняя практика применения репрессий в Беларуси привела к трансформации репрессивных практик, вследствие чего силовые органы начали заниматься трансграничными преследованиями:

“Внутри [Беларуси] все закатано в асфальт, ничего там живого не осталось, а структуры остались, и нужно показывать свою значимость, и что они не зря едят свой хлеб, и как-то погоны надо зарабатывать, карьеру делать”.

Сейчас все смещаются во “внешний контур”, то есть именно уже транснациональные репрессии в отношении активистов, нелояльных, в отношении всех, кто тут ещё как-то шевелится”.

2. Роль и функции КГБ в системе государственного управления

КГБ является государственным органом, ответственным за реализацию политики в сфере национальной безопасности и за обеспечения безопасности личности, общества и государства, что отражено в его полномочиях.¹ КГБ как институциональный преемник Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), Объединенного государственного политического управления (ОГПУ) и Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) сформировался в рамках советской модели 1920-1930-х годов. Распад СССР инициировал в большинстве новообразованных государств процесс реформирования и ребрендинга органов госбезопасности: Украина учредила Службу безопасности Украины (СБУ), а Россия разделила функции КГБ между Федеральной службой безопасности (ФСБ) и Службой внешней разведки (СВР). В свою очередь, страны Варшавского договора не только переименовали спецслужбы, но и рассекретили большую часть их архивов, а также провели люстрацию бывших сотрудников. Беларусь избрала иной путь, сохранив не только всю систему и внутреннюю структуру советских органов госбезопасности, но и само название КГБ. В функциональном отношении КГБ сохранил особый элитный статус в вертикали власти и доминирующие позиции в силовом блоке государственного управления.

В интервью роль и значение КГБ описывалась следующим образом:

“КГБ ещё с советских времён занимает огромную, важнейшую роль в системе управления государством. Можно смело, без каких-либо сомнений говорить, что это основная спецслужба страны, которая подчиняется непосредственно Лукашенко”.

В структуру КГБ входят департаменты, главные управления, управления, отделы, секторы (группы) и иные подразделения (см. рисунки 1, 2),² однако

¹ См. ст. 14 Закона Республики Беларусь от 10.07.2012 № 390-З (ред. от 03.01.2024) «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» (далее – Закон № 390-З), https://etalonline.by/document/?regnum=h11200390&q_id=4876972

² При составлении перечня были использованы различные источники: см. ст. 13 Закона № 390-З; сайт КГБ, Вэб-архив по состоянию на 11.11.2021, <https://web.archive.org/web/20211111041027/http://www.kgb.by/ru/systema-organov-gb-ru/>; БелТА, «Спасибо за все, что делаете для страны и народа» – Лукашенко вручил госнаграды и генеральские погоны, <https://belta.by/president/view/spasibo-za-vse-chto-delaete-dlja-strany-i-naroda-lukashenko-vruchil-gosnagrada-i-generalskie-pogony-382295-2020/>; Постановление КГБ от 17.02.2021 № 2 «О наделении полномочиями», утратило силу 22.12.2023, https://etalonline.by/document/?regnum=w22136382&q_id=4876934; БелТА, В Беларусь

в открытом доступе нет полного перечня структурных подразделений. При этом полномочия на создание, реорганизацию и ликвидацию организаций, входящих в структуры КГБ, принадлежат непосредственно главе государства.

Рис. 1 Система органов государственной безопасности

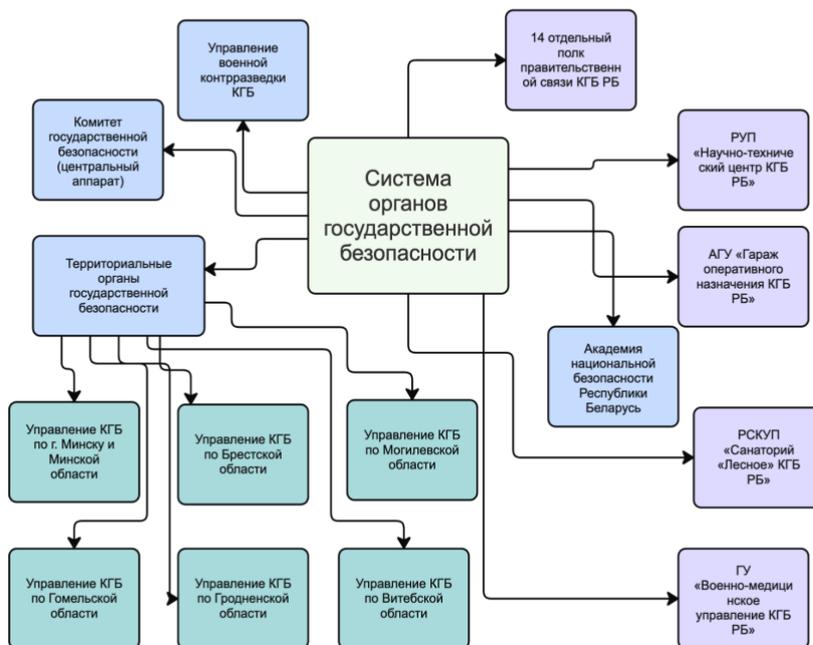


Рис. 2 Структура центрального аппарата КГБ



доставили двоих обвиняемых, планировавших силовое свержение власти, <https://belta.by/society/view/v-belarus-dostavili-dvoih-obvinjaemyh-planirovavshih-silovoe-sverzhenie-vlasti-713011-2025/>

В системе управления КГБ также функционирует коллегия – коллективный совещательный орган для рассмотрения наиболее важных вопросов без функций внешнего контроля. Решения на коллегии принимаются большинством и выражаются в приказах председателя. В состав коллегии входят: председатель КГБ, его заместители, ключевые начальники управлений и заместитель государственного секретаря Совета Безопасности с июля 2025 года. Интересно, что белорусское законодательство предусматривает проведение совместных коллегий со спецслужбами стран СНГ и Союзного государства (ФСБ и СВР России).³

Глава государства осуществляет общее руководство деятельностью КГБ и по сути обладает неограниченной властью над органами государственной безопасности,⁴ что выражается в:

- кадровом контроле: назначает на должность председателя комитета, его заместителей, иных сотрудников;
- структурном контроле: определяет количество сотрудников, структурных подразделений и организаций, входящих в систему КГБ;
- ресурсном контроле: определяет материально-техническое обеспечение КГБ).

КГБ возглавляет председатель, который подчиняется напрямую главе государства и несёт персональную ответственность за деятельность Комитета. Его полномочия делятся на следующие блоки:

1) оперативное управление: командование ведомством, введение режима контртеррористической операции, санкционирование применения спецподразделений, привлечение сил Министерства обороны и МВД;

2) внутреннее администрирование: утверждение организационно-штатной структуры, издание обязательных актов, обеспечение режима секретности;

3) информирование главы государства об угрозах национальной безопасности и предоставление ему сенситивной информацию в различных сферах;

4) кадровый менеджмент: назначение и увольнение личного состава, присвоение звания до подполковника, применение взысканий, руководство идеологической работой);

5) финансово-материальный менеджмент: распределение бюджета, установка окладов и размера вознаграждения для конфиденциальных сотрудников.⁵

³ См. п.п.13 и 14 Положения о КГБ, утв. Указом президента Беларуси от 23.07.2013 № 325 «О некоторых вопросах Комитета государственной безопасности» (далее – Положение № 325), https://etalonline.by/document/?regnum=p31300325&q_id=4011211

⁴ См. ст. 7 Закона № 390-З

⁵ См. п. 12 Положения № 325

Полномочия КГБ

КГБ обеспечивает устойчивость белорусского режима, сочетая легальные нормативные полномочия с неформальными функциями. Основные формальные полномочия КГБ можно разделить на следующие направления:

- контрразведывательная и разведывательная деятельность;
- борьба с преступностью и «экстремизмом»;
- администрирование системы оперативно-розыскной деятельностью;
- аналитическая и прогностическая функция;
- защита госсекретов и допуск к ним;
- обеспечение безопасности охраняемых объектов и лиц;
- организация специальной связи и криптография (подробнее см. Приложение № 1).

В качестве неформальных функций КГБ опрошенные эксперты отмечали:

- Лоббирование экономических интересов крупного бизнеса, связанного с Лукашенко или его «кошельков», причем КГБ также преследует и собственные интересы:

“В итоге это коррупционная схема, исходя из того, как понимается коррупция – предоставления преференций любого рода взамен на какую-то выгоду. Конечными бенефициарами деятельности могут являться высшие должностные лица из КГБ. И они будут создавать, расчищать дорогу для такого бизнеса, где-то создавать через вхождение в кабинет Лукашенко и принятие специальных указов налоговое послабление. Он [бизнесмен] может быть “кошельком” Лукашенко и чуть-чуть “кошельком” председателя КГБ”.

- Сбор компромата на кандидатов на высокие должности в системе управления:

“Это дача заключения при назначении на должность государственных служащих. Как говорится в простонародье, на каждого белоруса там есть папочка, только на кого-то она тоньше, на кого-то она толще. Приходилось сталкиваться, подтверждаю, что папочка точно есть”.

Анализ биографий руководства КГБ

В исследовании проанализированы биографии семнадцати руководителей КГБ на республиканском и областных уровнях, включая председателя, его заместителей, начальников областных управлений, начальника управления военной контрразведки, начальника Академии национальной

безопасности, а также семь биографий бывших руководителей (см. Таблицу 1). Однако данные о большинстве руководителей КГБ в открытых источниках просто отсутствуют.

Таблица 1. Биографические сведения о руководителях КГБ на республиканском и областных уровнях

Имя	Позиция	Год назначения (сколько лет в должности)	Предыдущее место службы, занимаемая должность / Карьерная траектория	Последующая карьера
Тертель Иван Станиславович	Председатель КГБ	2020 N/A	Председатель КГК (менее 3 месяцев) / рост внутри	Текущая должность
Вакульчик Валерий Павлович	Председатель КГБ	2012-2020 (8 лет)	Председатель Следственного комитета / «универсальный солдат»	Государственный секретарь Совета Безопасности
Теребов Сергей Евгеньевич	Первый заместитель председателя КГБ	2020 N/A	Начальник УКГБ по Гомельской области / рост внутри	Текущая должность
Реуцкий Дмитрий Васильевич	Заместитель председателя КГБ	2020 N/A	Начальник УКГБ по г.Минску и Минской области / рост внутри	Текущая должность
Гладышев Сергей Сергеевич	Заместитель председателя КГБ	2021 N/A	Начальник УКГБ по Брестской области / рост внутри	Текущая должность
Бусько Игорь Евгеньевич	Заместитель председателя КГБ	2013-2018 (5)	Начальник УКГБ по Брестской области / рост внутри	N/A
Чернышёв Олег Анатольевич	Заместитель председателя КГБ	2014-2021 (6)	Командир специального антитеррористического подразделения КГБ - группы «А» / рост внутри по силовому треку	Заместитель председателя Президиум Национальной академии наук
Калач Владимир Викторович	Заместитель председателя КГБ	2018-2021 (3)	Начальник УКГБ по г.Минску и Минской области / рост внутри	Помощник президента - инспектор по Минской области, Администрация

				президента (2021-2024)
Радьков Максим Владимирович	Начальник УКГБ по Брестской области	2022 N/A	N/A	Текущая должность
Столярчук Олег Валерьевич	Начальник УКГБ по Гродненской области	2022 N/A	Начальник УКГБ по Витебской области / рост внутри	Текущая должность
Терехов Александр Александрович	Начальник УКГБ по г.Минску и Минской области	2021 N/A	Начальник УКГБ по Могилёвской области / рост внутри	Текущая должность
Езерский Вячеслав Васильевич	Начальник Института национальной безопасности	2018-2020 (2)	Начальник УКГБ по Брестской области / рост внутри	N/A
Павлющенко Игорь Александрович	Начальник УКГБ по Могилёвской области	2021 N/A	Начальник Института национальной безопасности / рост внутри	Текущая должность
Мельников Александр Кузьмич	Начальник УКГБ по Гомельской области	2020 N/A		Текущая должность
Кучинский Константин Анатольевич	Начальник управления военной контрразведки и КГБ	2017 N/A	Заместитель начальника управления военной контрразведки КГБ / рост внутри	Текущая должность
Неверовский Александр Викторович	Начальник УКГБ по Гродненской области	2018-2022 (4)	Начальник УКГБ по Могилёвской области / рост внутри	Заместитель государственного секретаря Совета Безопасности
Сергеенко Игорь Петрович	Первый заместителей Председателя КГБ	2013-2019 (6)	Начальник УКГБ по Могилёвской области / рост внутри	Глава Администрации президента

Средний возраст вступления на высшие руководящие должности в КГБ составляет 47,8 лет (с диапазоном возраста от 43 до 54 лет). Известно о месте рождения шести руководителей: четыре из них родились в деревне, а двое в городе.

Доступная информация об образовании руководителей КГБ указывает на доминирование советской военно-специализированной траектории подготовки. Большинство из них получили первое высшее образование в профильных военных училищах СССР, преимущественно на территории России, Украины и Беларуси. Исключением является Игорь Сергеенко, начавший карьеру с гражданского образования по специальности «история». Большую роль в формировании кадрового корпуса КГБ сыграли специализированные учебные учреждения системы КГБ СССР и, в постсоветский период, Институт национальной безопасности Беларуси.⁶ Дополнительно часть руководителей прошла обучение в Академии управления при президенте. В целом образовательные траектории руководства КГБ характеризуются преемственностью советской кадровой модели.

Звания в системе КГБ соответствуют общевойсковым. Двое из руководителей имеют звания генерал-лейтенант – Иван Тертель (действующий председатель) и Валерий Вакульчик (бывший председатель); генерал-майор – Сергей Теремов, Дмитрий Реуцкий, Сергей Гладышев, Игорь Бусько, Олег Чернышёв, Владимир Калач, Александр Неверовский, Александр Терехов, Максим Радьков, Олег Столярчук, Вячеслав Езерский, Константин Кучинский; полковник – Александр Мельников. В отношении одного руководителя (Игорь Павлющенко) информация о звании отсутствует.

Карьерные пути руководства КГБ

Несмотря на ограниченность информации в открытых источниках, можно предположить, что руководители КГБ, как правило, делают карьеру внутри комитета, тогда как практика назначения руководителей из других силовых ведомств отсутствует. Характерные черты карьерных траекторий руководства КГБ включают:

1. Корпоративная закрытость

Фактически все руководители КГБ делали карьеру внутри комитета. Кадровая политика в КГБ имеет закрытый, герметичный характер, для нее характерна внутренняя селекция. Большинство руководителей начинали

⁶ Сейчас Академия национальной безопасности (с октября 2022 года: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32200355&p1=1&p5=0>). В ней функционируют 3 факультета, 12 специальных кафедр, действуют два научно-исследовательских отдела и докторантура (адъюнктура), реализует образовательные программы бакалавриата, магистратуры, научно-ориентированного и дополнительного образования взрослых, сайт КГБ, Вэб-архив по состоянию на 11.11.2021, <https://web.archive.org/web/20211018223854/http://kgb.by/by/institut-nac-bez-by/>

свои карьеры с низкого ранга оперативных должностей и дослуживались до начальников отделов или управлений. Один из экспертов описывал типичную карьеру в этой структуре следующим образом:

“Иван Тертель всю жизнь проходил службу именно в КГБ. С 2011 года он был сотрудником центрального аппарата КГБ, у него биография крайне простая, такая вот типичная карьера сотрудника КГБ, в этом и есть какая-то особенность, потому что людей, которые были в КГБ, потом куда-то направили, они потом вернутся”.

2. Опыт работы руководителей в силовых органах или службы в погранвойсках

КГБ как спецслужба тесно связана с Государственным пограничным комитетом (далее – ГПК) и органами пограничной службы. Так, трое руководителей КГБ имеют силовой бэкграунд:

- Иван Тертель до КГБ служил в пограничных войсках (с 1993 по 2007 год);
- Валерий Вакульчик начинал свою карьеру в Брестском пограничном отряде, был начальником отдела военной контрразведки КГБ в пограничных войсках (с 1991 по 2008 год);⁷
- Олег Чернышёв до карьерного «взлёта» до заместителя председателя КГБ был начальником Антитеррористического центра КГБ (с 2002 по 2009 год), а затем командиром специального антитеррористического подразделения КГБ – группы «А» (с 2009 по 2014 год).

3. Горизонтальная ротация

Семь из одиннадцати руководителей КГБ прошли через «горизонтальную ротацию», возглавляя областные управления или структурные подразделения в центральном аппарате перед продвижением вверх по службе (при этом, как и в других госорганах Беларуси, руководителей часто «перебрасывают» между областями). Данная практика продвижения по службе, вероятно, обусловлена стремлением Лукашенко предотвратить укрепление власти «на местах» отдельными лицами. Например, Александр Терехов начал восхождение по карьерной лестнице в 2012 году с позиции начальника Главного управления экономической безопасности КГБ, в 2014 году стал начальником управления КГБ по Гродненской области, в 2018 году занял аналогичную должность в Могилёве, а в 2021 году в Минске и Минской области. В свою очередь, Александр Неверовский до назначения в 2018 году на должность начальника

⁷ БелТА, Валерий Вакульчик назначен руководителем Аппарата Совета Министров, <https://belta.by/president/view/valerij-vakulchik-naznachen-rukovoditelem-apparata-soveta-ministrov-716428-2025/>

управления КГБ по Гродненской области с 2013 года занимал аналогичную должность в Могилёвской области.

Карьера после КГБ

В случаях, когда Лукашенко снимает руководителей КГБ с занимаемых должностей, за этим следует их перевод на «гражданские» (но не только) должности в самых разнообразных ведомствах. Такие назначения говорят об особом доверии со стороны Александра Лукашенко. На новых местах такие руководители, как правило, выстраивают систему, схожую с системой КГБ:

“Считалось, что система, выстраиваемая сотрудниками КГБ, их лояльность, – это вещи абсолютные. После 2010 года было принято решение Лукашенко назначать на ответственные должности людей из КГБ в руководство силового блока, людей наиболее проверенных. И вот Шуневич был назначен в МВД и начал создавать архитектуру МВД по сценарию КГБ. Примерно то же самое было и в КГК в 2020-м”.

Фактически силовики вообще, и «комитетчики» в частности, являются политическим «кадровым резервом» для различных министерств и организаций:

- Администрация президента: Игорь Сергеенко в 2019 году стал её главой после перевода с позиции первого заместителя председателя КГБ. Валерий Вакульчик в 2020 году сначала стал уполномоченным представителем президента в Брестской области, а потом и его помощником – инспектором по Брестской области (до 2025 года). Владимир Калач в 2021 году стал помощником президента – инспектором по Минской области, получив назначение с должности заместителя председателя КГБ.
- В законодательной власти: Игорь Сергеенко в 2024 году «избрался» в белорусский парламент и стал председателем нижней палаты парламента.
- В системе исполнительной власти: Валерий Вакульчик в 2025 году стал руководителем аппарата Совета Министров.
- В системе обеспечения национальной безопасности – Валерий Вакульчик в 2020 году недолго, но занимал должность Государственного секретаря Совета Безопасности Беларуси.
- В Национальной академии наук: Олег Чернышёв в 2021 году был переведён на должность заместителя председателя Президиума (с должности заместителя председателя КГБ).

«Универсальный солдат»: карьерный путь Валерия Вакульчика

Карьерный путь Валерия Вакульчика является нетипичным для руководителей органов силового блока. Имея военное образование, специальную подготовку в учреждении образования КГБ СССР, Вакульчик попал на средний уровень руководства в пограничных войсках. С 1991 по 2008 год он проходил службу в органах госбезопасности в Брестском пограничном отряде, где дослужился до должности начальника отдела военной контрразведки КГБ в пограничных войсках. Следующие два его назначения были во вновь создаваемые силовые структуры. В 2008 году Лукашенко назначил его начальником ОАЦ, а в 2011 году председателем Следственного комитета, что свидетельствует об особом доверии к нему.

“Если говорить по Вакульчику, то его карьера немного “смазалась” после 2020-го года, потому что КГБ действительно проворонил ту ситуацию, которая развивалась в Беларуси, потому что они не ожидали, они не проанализировали, не смогли просчитать те настроения, которые царили. Он всю жизнь работал в системе КГБ, начиная с 2010-х годов, он проходил службу именно в центральном аппарате, то есть нареканий к нему не было, его лояльность и преданность были проверены годами”.

“У меня тогда в сентябре было две версии: что за кем-то надо следить – за Брестской областью – или кому-то надо срочно следить за Вакульчиком, потому что к нему есть вопросы. Вторая версия: эти сентябрьские задержания, [когда] взяли Колесникову и потом Знака, они напрямую связывают с тем, что третьего числа Вакульчик ушёл в отставку и пришёл Тертель”.

Перевод Вакульчика из КГБ в Администрацию президента и в систему исполнительной вертикали, вероятно, свидетельствует о доверии к нему со стороны Лукашенко. Несмотря на то, что последний был очевидно недоволен тем, что спецслужбы не смогли предотвратить кризис 2020 года, Вакульчик не выпал из кадровой «обоймы». Его компетенции стали использоваться вне силового блока, а в 2025 году он получил назначение на должность главы аппарата правительства.

3. ОАЦ как специальная служба

ОАЦ как структура силового блока последовательно трансформировалась из Минской региональной инспекции комплексного технического контроля (1979) в Минский специальный центр Гостехкомиссии СССР (1989) и Государственный центр безопасности информации (ГЦБИ) при Министерстве обороны (1993). Ведомство изначально специализировалось на инженерно-технической защите информации в военно-промышленном комплексе. ГЦБИ расширил компетенции на все сферы национальной безопасности, однако сохранил ключевой фокус на органах госуправления и оборонном секторе (защита данных при разработке и эксплуатации вооружения, автоматизированных систем управления, специальной техники). Ведомственная подчиненность менялась – в 1994 году ГЦБИ передан в подчинение Совету Безопасности, а в 2000 года – президенту. Лукашенко учредил ОАЦ на базе ГЦБИ в 2008 году указом с засекреченным текстом, закрепив существующий функциональный профиль ведомства.⁸

В функциональном отношении ОАЦ прошел путь от органа, который обеспечивает безопасность данных в достаточно узкой области – в военно-промышленном комплексе – до полноценной спецслужбы со своими широкими полномочиями как в области защиты данных (начиная от государственных секретов, кибербезопасности государственных органов, заканчивая защитой персональных данных), IT-регулирования на территории всей Беларуси во всех возможных областях, так и в области обеспечения оперативно-розыскной деятельности. При этом можно констатировать, что начиная с 1994 года по настоящее время, именно Александр Лукашенко самостоятельно определял административную подчиненность и полномочия ОАЦ (ранее ГЦБИ), а с 2000 года подчинил ОАЦ непосредственно себе.

“Если упрощать, то ОАЦ – это такой аналог АНБ (американское Агентство национальной безопасности), который занимается вопросами только лишь в сфере IT. Но есть неофициальная информация про ОАЦ, и она более правдива, потому что она подтверждается не только документами, но и принципом вообще выполнения их деятельности. ОАЦ создан как структура, которую контролирует лично Виктор Лукашенко”.

“ОАЦ – это силовой орган, он непосредственно контролируется, направляется и покровительствует ему семья Лукашенко. Именно для них ОАЦ ключевые функции выполняет.”

⁸ Информация об ОАЦ, сайт ОАЦ, <https://www.oac.gov.by/info>

Официально ОАЦ позиционируется как орган, который осуществляет регулирование деятельности по обеспечению защиты информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты или иные сведения, охраняемые в соответствии с законодательством, от утечки по техническим каналам, несанкционированных и непреднамеренных воздействий.⁹ При этом полномочия ОАЦ в сфере оперативно-розыскной деятельности скрываются, как не подчеркивается и техническая возможность ОАЦ блокировать интернет в Беларуси.

Полномочия ОАЦ: симбиоз «теневой» спецслужбы и открытого IT-регулятора

Формальные полномочия и функции

Правовая регламентация полномочий ОАЦ в системе государственного управления имеет свою особенность: отсутствует единый нормативный акт, регулирующий его юридический статус. Часть нормативных актов, которые определяют функции ОАЦ являются документами под грифом «для служебного пользования», что говорит о намерении скрыть информацию о деятельности центра даже на уровне нормативного регулирования.¹⁰ Таким образом, анализ деятельности ОАЦ на основании открытых источников является крайне проблематичным. Однако, исходя из формально-правовых полномочий ОАЦ, можно сделать вывод о том, что в них сочетается определённый дуализм. С одной стороны, центр выполняет «открытые» функции регулятора в области информационной безопасности в широком смысле этого слова. С другой, он очевидно выполняет и другие, «закрытые» («теневые») функции спецслужбы.

В законодательстве регулирование полномочий ОАЦ происходит, исходя из его статуса «воинского формирования».¹¹ То есть он является полноценной спецслужбой со строгой иерархией, званиями и доступом к оружию. При этом он не располагает собственной силовой составляющей, характерной для специальных подразделений, которые наделены полномочиями по

⁹ Там же, <https://www.oac.gov.by/info>

¹⁰ Например, п. 1.8. Указа президента Беларуси от 06.10.2008 № 545 «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Беларусь», https://etalonline.by/document/?regnum=p30800545&q_id=4920538. Данный указ фактически меняет всё законодательство Беларуси в части преобразования ГЦБИ в ОАЦ

¹¹ См. п.п. 1.1. Указа президента Беларуси от 01.06.2007 № 251 «О некоторых вопросах деятельности воинских формирований и военизированных организаций Республики Беларусь» (далее – Указ № 251), https://etalonline.by/document/?regnum=p30700251&q_id=4920565

непосредственному задержанию лиц и проведению в отношении них следственных и процессуальных действий.

“ОАЦ – это не карающая структура в прямом смысле, что они там прямо карают, они прямо кого-то арестовывают, это структура именно информационная, она приносит информацию, а уже на основе этой информации и обрабатывать её уже будет ГУБОПиК или КГБ”.

В системе государственного управления у ОАЦ осуществляет деятельность по разнообразным направлениям и имеет достаточно широкие полномочия (см. Приложение № 2).

Формальные функции ОАЦ можно условно разделить на следующие направления:

- оперативно-розыскная деятельность;
- управление сетью электросвязи общего пользования;
- обеспечение республиканской кибербезопасности;
- регулирования информационных технологий;
- управление рынком услуг электросвязи и международного трафика;
- защита государственных секретов;
- лицензирование в сфере кибербезопасности;
- защита персональных данных;
- обмен данными между государственными органами, а также иные полномочия в отдельных сферах.

Неформальные полномочия и функции ОАЦ

Согласно наиболее часто встречающейся в открытых источниках информации, изначально ОАЦ создавался под влиянием старшего сына Лукашенко – Виктора, который ещё в 2005 году был назначен советником президента по национальной безопасности.¹² Такие связи обеспечивали ОАЦ особый статус среди силового блока:

“Неформально он [ОАЦ] полностью подконтролен и подчинен старшему сыну Лукашенко”.

“В первую очередь ОАЦ создавался как раз-таки для того, чтобы создать конкуренцию и наделить старшего сына Виктора огромными полномочиями, огромными возможностями”.

¹² Лукашенко Виктор Александрович, сайт Национального олимпийского комитета Беларуси, , <https://www.noc.by/noc/structure/guide/lukashenko-viktor-aleksandrovich-president%20NOC/>

Теорию о том, что ОАЦ в 2008 году формировался именно под Виктора Лукашенко,¹³ подтверждает тот факт, что ранее действующий порядок назначения на должность начальника ОАЦ предполагал процедуру внесения предложения от помощника президента по национальной безопасности и начальника Службы безопасности президента. Такой порядок действовал с октября 2008 года по март 2025 года.¹⁴

Также в открытых источниках и интервью озвучивается версия о том, что, создавая в 2008 году фактически новую спецслужбу в Беларуси, Лукашенко преследовал, прежде всего, цель создания конкурента КГБ, который бы мог уменьшить влияние комитета в системе госуправления:

“Это такой как главный конкурент для КГБ, поскольку Лукашенко всю свою жизнь боялся КГБ. Просто создал альтернативу КГБ – более подконтрольную, более современную, более оснащенную в плане техническом”.

“Функция ОАЦ – это размыть монополию и какую-то главную составляющую и политического преследования, и политического сыска. И, конечно, это обслуживание финансовых и экономических интересов семьи Лукашенко”.

В интервью эксперты упоминали соперничество КГБ и ОАЦ, а также то, что создание конфликтов и конфликтующих структур является осознанной тактикой управления, которую использует Лукашенко. Конкурируя между собой, у структур и должностных лиц снижаются возможности участвовать во внутренней борьбе за власть:

“Очень серьёзное соперничество шло всегда между КГБ и ОАЦ. С точки зрения Лукашенко, важно, чтобы ни одна из структур, которая наделена большими полномочиями, не была какой-то монополией. Задача была, чтобы постоянно шла внутриведомственная борьба для того, чтобы никто один не мог захватить власть и провести какие-то действия против Лукашенко”.

¹³стр. 11, Pyotr Valuev, Presidential Administration And Security Agencies: Before And After The Presidential Election, Belarusian yearbook, <https://files.core.ac.uk/download/pdf/11871285.pdf>; стр. 19, Alexey Medvetsky, Security Agencies: Conservative reform, Belarusian yearbook, <https://nmn.media/yearbook/get/yearbook2011en.pdf>; Piotr Żochowski, Lukashenka's last line of defence. The Belarusian security apparatus in a time of crisis, OSW, https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-08-05/lukashenkas-last-line-defence-belarusian-security-apparatus-a#_ftn2

¹⁴ Указ президента Беларусь от 08.11.2001 № 645 «О порядке назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь» – утратил силу, https://etalonline.by/document/?regnum=p30100645&q_id=4920808

Рассуждая о полномочиях и фактических функциях ОАЦ, некоторые из интервьюируемых указывали, что Лукашенко использует его аналитику в качестве дополнительной или проверочной по отношению к сведениям, получаемым из КГБ и других источников:

“В первую очередь [ОАЦ осуществляет] тотальный контроль над интернетом. И это противовес КГБ по предоставлению аналитической информации на стол Александра Лукашенко”.

“Лукашенко должен был получать от них [ОАЦ] информацию объективную, достоверную, чтобы он мог сравнить с тем, что ему дают другие структуры. Разведка такая, которая не зависящая от других силовых структур, которая работает конкретно вот на одного человека, чтобы он понимал, что происходит”.

В продолжение этих рассуждений, говорилось о том, что ОАЦ выполняет своеобразную неформальную надзорную функцию над другими силовыми структурами и органами власти:

“Орган создан для того, чтобы приносить “в клювике” информацию, которая не зависит ни от кого. Она такая чёткая, правдивая, даже про самих силовиков. Можно сказать, ОАЦ – надзорный орган за самими силовиками, чтобы проверить их компетентность, преданность, правдивость их отчетов. ОАЦ должен ему [Лукашенко] раскрывать глаза, и чтобы он видел, что происходит в стране”.

Кроме того, эксперты в интервью сошлись во мнении, что ещё одной важной неформальной функцией ОАЦ является обеспечение безопасности и эффективности деятельности бизнесов и коммерческих структур, непосредственно связанных с семьей Лукашенко.

“И эта структура находится над всеми структурами со всеми силовыми структурами в Республике Беларусь. ОАЦ предназначен для контроля бизнеса, который ведёт семья Лукашенко, для контроля тех бизнесменов, которые входят в круг приближённых либо в круг доверенных лиц”.

По оценкам в интервью, в рамках неформальных функций и полномочий ОАЦ осуществляет слежку и прослушку не только чиновников, но также и людей из других сфер (бизнесменов, политических оппонентов, журналистов), когда этого требуют личные интересы Александра Лукашенко или его семьи.

“Эта функция не прямая. Она не прописана в каких-то документах, но в самой вертикали силового блока ОАЦ считается структурой, которая может прослушивать в том числе сотрудников КГБ, прослушивать телефоны, [осуществлять] контроль за почтовыми отправлениями высших должностных лиц. Это определённый список людей, которые преданы лично Лукашенко. Никто не хочет ссориться с ОАЦ, потому что все прекрасно понимают, что ты ссоришься с ОАЦ, значит, ты ссоришься непосредственно с Лукашенко, и никто пойти на это не в состоянии среди силовых структур”.

Структура ОАЦ

Иерархия управления внутри ОАЦ определяется главой государства. По предложению Государственного секретаря Совета безопасности (Совбеза) Лукашенко назначает на должность начальника ОАЦ.¹⁵ Он также назначает на должность руководителей отдельных структурных подразделений, входящих в ОАЦ.

У начальника ОАЦ есть два заместителя, однако в открытом доступе нет нормативного акта, который определял бы количество заместителей и их полномочия. Кроме того, отсутствует достоверная информация о структуре самого ОАЦ, численности его сотрудников и наличии территориальных подразделений. При этом можно предположить, что в ОАЦ проходят службу не только военнослужащие, но также могут работать и «гражданские» специалисты в области информационных технологий.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о наличии и иных организационных структур в ОАЦ. Так, в ОАЦ функционирует комиссия по вопросам лицензирования деятельности по технической и (или) криптографической защите информации.¹⁶

Особенности прохождения службы в ОАЦ

Несмотря на официальное позиционирование ОАЦ как регулятора в области информационных технологий и защитника безопасности данных в Беларуси, данный орган является военизированной спецслужбой, на которую не распространяется Закон «О государственной службе» (который

¹⁵ См. п. 8 Приложения к Указу президента Беларусь от 24.03.2025 № 113 «О совершенствовании порядка рассмотрения кадровых вопросов»,

https://etalonline.by/document/?regnum=p32500113&q_id=4877534

¹⁶ См ст. 139 Закона Беларуси от 14.10.2022 № 213-3 «О лицензировании» (далее – Закон № 213-3),

https://etalonline.by/document/?regnum=h12200213&q_id=2695858

регулирует деятельность гражданских органов госуправления).¹⁷ Прохождение службы в ОАЦ регулируется законодательством, относящимся к военной службе. На нее распространяются общевоинские уставы и нормы по обороту боевого оружия, что фактически приравнивает ОАЦ к таким военизированным ведомствам, как КГБ, МВД, Служба безопасности президента (СБП) и т.п.¹⁸ Установить особенности прохождения службы в ОАЦ по сравнению с иными воинскими формированиями невозможно в связи с закрытым характером его деятельности.

Проходить службу в ОАЦ могут любые сотрудники силового блока (прокуратура, КГБ, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз, МВД, ДФР КГК, МЧС).¹⁹ Это позволяет интегрировать в структуры ОАЦ любых силовиков, которые имеют соответствующий опыт в других ведомствах. По мнению опрошенных экспертов, ОАЦ выполняет роль «спецслужбы для элит», так как в нём есть сотрудники, которые знают изнутри и имеют опыт службы в других силовых или гражданских органах.

“Старались выбирать лучших из других структур, то есть, в том числе из КГБ, люди переходили, но реже. Самые лучшие кадры они пытались отслеживать в МВД, но и многие из гражданских ведомств перешли. Я знаю, что там есть люди из Министерства юстиции, из Министерства по налогам, из госконтроля. Они постарались собрать лучших, и тем самым создать конкурента [КГБ]”.

В то же время в ОАЦ есть и гражданские сотрудники, имеющие компетенции в области информационных технологий. При этом достоверно неизвестно, как проходят службу эти «гражданские» сотрудники. Однако сочетание «военных» и «гражданских» сотрудников внутри Центра ещё раз свидетельствует об институциональном дуализме ОАЦ.

“Здесь очень большое количество сотрудников Департамента обеспечения оперативно-розыскной деятельности (ДООРД). Условно, ты айтишник, то

¹⁷ См. ст.ст. 2 и 10 Закона Беларуси от 01.06.2022 № 175-З «О государственной службе», https://etalonline.by/document/?regnum=h12200175&q_id=2551363

¹⁸ См. п. 1 Положения о порядке прохождения военной службы, утв. Указом президента Беларуси от 25.04.2005 № 186 «О порядке прохождения военной службы» (далее – Положение № 186), https://etalonline.by/document/?regnum=p30500186&q_id=2663225; п. 1 Указа президента Беларуси от 26.06.2001 № 355 «Об общевоинских уставах Вооруженных Сил Республики Беларусь», https://etalonline.by/document/?regnum=p30100355&q_id=2522456; п. 1 Указа президента Беларуси от 30.08.2002 № 473 «О мерах по совершенствованию регулирования оборота боевого, служебного, гражданского оружия и боеприпасов к нему на территории Республики Беларусь», https://etalonline.by/document/?regnum=p30200473&q_id=4924306

¹⁹ В июне 2025 года требования к лояльности военнослужащих были нормативно ужесточены, включая запрет на получение и использование иностранных льгот и преимуществ по политическим, религиозным или национальным основаниям (см. п. 6-1 Положения № 186)

тебя туда могут взять, потому что там связано всё именно с компьютерами, с кибербезопасностью. Там штат не так велик и своя специфика”.

Анализ биографий

ОАЦ является одной из наиболее непубличных спецслужб в Беларуси, неизвестно общее количество его сотрудников и другая информация о структуре и работающих в ней людях. В открытых источниках отсутствуют данные о большинстве его руководителей. Мы проанализировали шесть доступных в открытом доступе биографий руководителей ОАЦ, включая одного действующего и трёх бывших начальников, а также заместителей.

Тем не менее, на основании этого анализа можно говорить о том, что карьерный путь начальников ОАЦ имеет определенные особенности – как правило, они являются выходцами из спецслужб (см. Таблицу 3).

Таблица 3. Карьерные пути руководителей ОАЦ

ФИО	Должность	Период	Предыдущее место службы, занимаемая должность	Последующая карьера
Павлюченко Андрей Юрьевич	Начальник ОАЦ	2017-...	начальник СБП с 2016 года	Текущая должность
Жерносек Сергей Васильевич	Заместитель начальника ОАЦ	2019-...	начальник управления защиты информации ОАЦ	Текущая должность
Ивкин Александр Сергеевич	Заместитель начальника ОАЦ	2019-...	N/A	Текущая должность
Шахраев Дмитрий Васильевич	Начальник ОАЦ	2017 (менее года)	заместитель начальника СБП	начальника СБП (2017-...)
Шпегун Сергей Васильевич	Начальник ОАЦ	2011-2017 (6 лет)	N/A	N/A
Вакульчик Валерий Павлович	Начальник ОАЦ	2008-2011 (3 года)	Начальник отдела военной контрразведки КГБ в пограничных войсках	Председатель Следственного комитета

Анализ биографий руководителей не позволяет выделить единый критерий для продвижения по службе, но очевидной является взаимосвязь СБП с кадровой политикой Лукашенко в текущем периоде с относительной

«устойчивостью» руководства ОАЦ (Андрей Павлюченко в своей должности уже восемь лет, его заместители – шесть лет).

“Павлюченко выходит в Службы безопасности Лукашенко, человек не по специальности, то есть не большой специалист, если говорить про соответствующие навыки, характерные для IT, и поэтому абсолютно преданный человек, и назначен непосредственно Лукашенко, но согласован и представлен для подписи именно Виктором Лукашенко”.

Александр Лукашенко, очевидно, доверяет действующему начальнику ОАЦ. Это проявляется и в том, что он давал Павлюченко «деликатные» политические поручения. Например, запугивание Светланы Тихановской в августе 2020 года и принудительное выдворение её из страны.²⁰ Вместе с тем эксперты высказывали и некоторое недоумение, когда руководитель непубличной структуры появился в пропагандистском фильме:

“Мне было очень странно, что, допустим, глава ОАЦ может сниматься в дурацком кино, с деньгами Тихановской, видимо, какая-то необходимость в этом была”.

²⁰ БелТА, Руководитель ОАЦ в 2020 году лично сопровождал Тихановскую по пути до границы, <https://belta.by/society/view/rukovoditel-oats-v-2020-godu-lichno-soprovozhdal-tihanovskuju-po-puti-do-granitsy-730565-2025/>

4. КГК в системе государственного управления

Закон определяет КГК как государственный орган, осуществляющий государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов президента, парламента, правительства и других государственных органов, регулирующий отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.²¹

Отличительной особенностью КГК по сравнению с другими контролирующими органами является его конституционно-правовой статус. В действующей Конституции КГК посвящена отдельная глава,²² что свидетельствует о его надведомственном статусе.

Советский период заложил гибридную природу рассматриваемого органа: с одной стороны – это финансовый аудит, с другой – его полная интеграция в политическую систему, которую он в теории предназначен контролировать. После 1991 года в Беларуси конкурировали две контрольные службы: парламентская Контрольная палата (финансово-экономический аудит) и президентская Служба контроля (надзор за исполнением актов главы государства).²³ Конституционная реформа 1996 года привела к институциональной реорганизации, в рамках которой Служба контроля президента была преобразована в Комитет государственного контроля, а Контрольная палата упразднена.

Новое ведомство аккумулировало функции финансового аудита и контроля за исполнением президентских поручений в единую структуру прямого президентского подчинения. В 2000-х годах КГК расширил полномочия за счёт правоохранительных функций (в 2001 году был создан Департамент финансовых расследований) и функций финансовой разведки (создание Департамента финансового мониторинга в 2003 году).²⁴

История КГК показывает, как постепенно формировался особый, довольно широкий перечень полномочий комитета путём поглощения и добавления всё новых функций: от классического финансового аудита, советской модели политического контроля за исполнением законов и финансового контроля,

²¹ См. ст. 1 Закона Беларуси от 01.07.2010 № 142-3 «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» (далее – Закон № 142-3), https://etalonline.by/document/?regnum=h11000142&q_id=4924075

²² См. гл. 8 Конституции Беларуси от 15.03.1994 №2875-XII (далее – Конституция), https://etalonline.by/document/?regnum=v19402875&q_id=2524604

²³ Историческая справка, сайт КГК, <https://kgk.gov.by/ru/spravka-ru/>

²⁴ Там же

до правоохранительных (ДФР) и разведывательных (ДФМ) функций. Интервью подтверждают как широкие полномочия КГК, так и то, что Лукашенко использует его для собственных нужд:

“КГК является такой структурой, которую Лукашенко может направить практически на любое беларусское предприятие. Это такой кнут, но это не силовой кнут. Это более мягкий кнут, он используется для такого более легкого действия по отношению к тем или иным предприятиям”.

Конституция относит формирование КГК к исключительной компетенции главы государства, который назначает и освобождает от должности председателя КГК (формально – с согласия Совета Республики). Он также осуществляет руководство по трём направлениям:

- Кадровая политика: назначение заместителей председателя, руководителей департаментов и согласование глав региональных комитетов.
- Организационно-структурная политика: определение структуры КГК, принятие решений о реорганизации или ликвидации департаментов и установление штатной численности сотрудников.
- Регуляторная политика: утверждение положения о КГК, регламентация порядка прохождения службы и вопросов социальной защиты сотрудников.²⁵

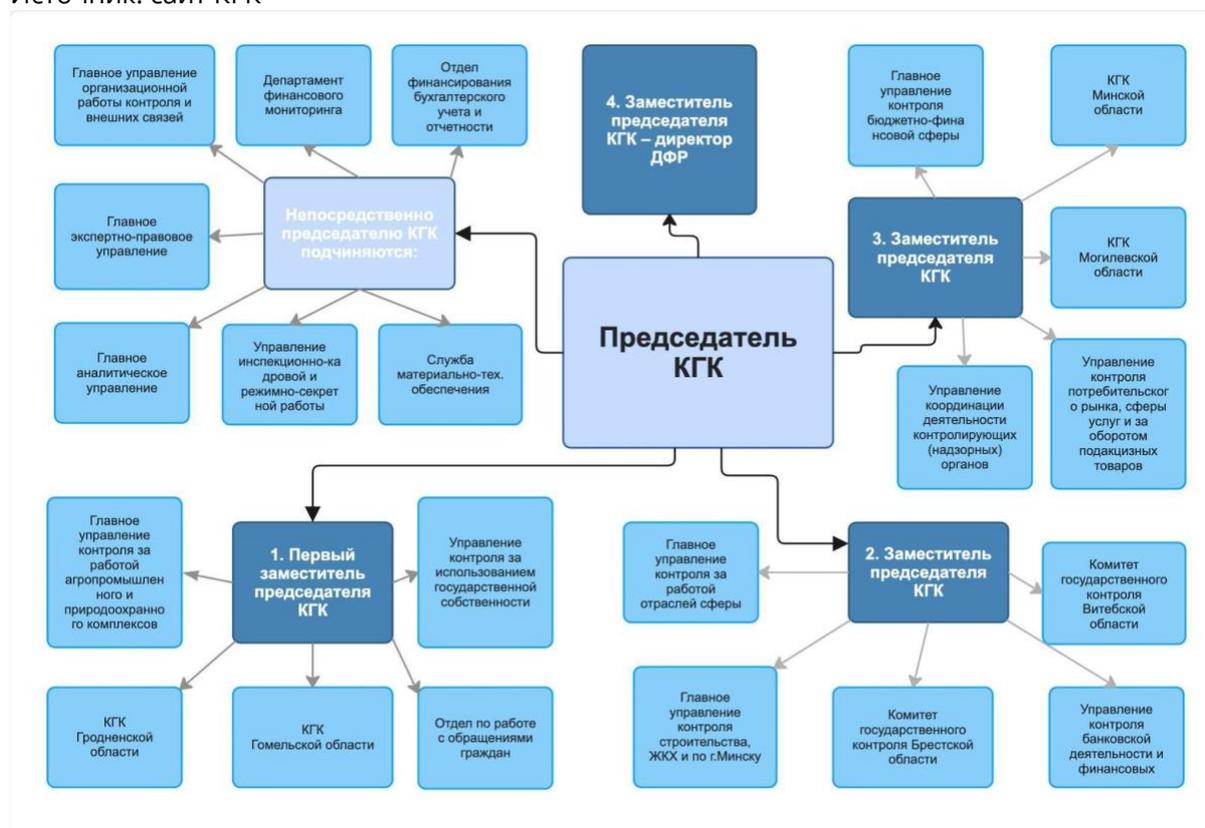
“В парадигме у Лукашенко КГК является независимым органом, который должен предоставлять ему информацию о реальном положении вещей в той или иной области для принятия каких-то решений. Из тех документов за подписью председателя КГК описывается более реальная ситуация, чем мы видим со стороны профильных министерств”.

Структура и руководство КГК

Систему КГК составляют центральный аппарат КГК, территориальные органы и подразделения финансовых расследований. В структуру входят ДФР и Департамент финансового мониторинга (ДФМ), обладающие правами юридических лиц. Организационное устройство комитета отражает направления его деятельности и административно-территориальное деление. Председатель КГК возглавляет вертикаль ведомства, а четыре заместителя председателя курируют профильные управления, отделы и территориальные подразделения (см. рис. 3).

²⁵ См. ст. 9 Закона № 142-3

Рисунок 3. Структура КГК и его внутренняя иерархия управления
Источник: сайт КГК²⁶



Глава КГК осуществляет оперативное управление и несет персональную ответственность за реализацию поставленных задач. В его компетенцию входит утверждение штатного расписания, назначение проверок, издание обязательных приказов и кадровая политика, включая назначение руководителей областных и межрайонных комитетов. Председатель представляет КГК во взаимодействии с президентом, парламентом и на международном уровне.

Руководители областных и межрайонных комитетов реализуют аналогичные полномочия в пределах своих территориальных единиц. Председатели областных комитетов дополнительно координируют деятельность региональных управлений ДФР.²⁷ Характерно, что законодательство также возлагает на руководителей всех уровней персональную ответственность за состояние идеологической работы и контроль за политической лояльностью сотрудников. Структурные подразделения КГК обладают правом инициативы по внесению предложений по совершенствованию нормативной базы.

²⁶ Структура, сайт КГК, <https://www.kgk.gov.by/ru/person-strukture-ru/>

²⁷ См. ст.ст. 10, 11 и 12 Закона № 142-3

На республиканском и областном уровнях действуют коллегии – органы для выработки согласованных решений по стратегическим вопросам. Состав республиканской коллегии (председатель, заместители, иные сотрудники) требует согласования с главой государства.²⁸ Наиболее интересными представляются полномочия коллегий по заслушиванию сообщений и объяснений руководителей государственных органов, иных организаций, по вопросам, входящим в компетенцию органов КГК; а также их карательная функция, в соответствии с которой коллегии могут выносить предложения о привлечении работников сторонних организаций к дисциплинарной ответственности (вплоть до увольнения) за нарушение законодательства или неисполнение решений госорганов. Таким образом, коллегии в КГК обладают широкими полномочиями вне самой системы комитета, вплоть до принятия обязательных для исполнения решений об увольнении служащих других госорганов и иных организаций.

Полномочия КГК

Конституция наделяет КГК широким мандатом, включающим контроль за исполнением бюджета, использованием госсобственности и реализацией актов президента, парламента и правительства.²⁹ Комитет функционирует не как классическая счётная палата, а как многофункциональный инструмент, интегрированный в президентскую вертикаль власти. Можно выделить следующие направления деятельности ведомства:

- высший финансовый контроль во всём государстве;
- правоохранительная функция;
- координация и надзор за всеми проверяющими структурами Беларуси;
- финансовая разведка и надзор за легализацией преступных доходов;
- надзор в банковской, валютной и внешнеторговой сферах;
- регулирование рынка;
- деbüroкратизация и «связь с обществом»;
- контроль за финансовыми операциями и имуществом в интересах государства;
- нормотворчество (более подробно о формальных функциях КГК – см. Приложение 3).

“Я бы назвал главным контролирующим органом КГК. Его функционал был – координация всей проверочной деятельности в Беларуси. Контролирующих органов в Беларуси несколько десятков. Плюс он [КГК] разрабатывал нормативные акты в сфере регулирования контрольной деятельности. Были

²⁸ См. ст. 13 Закона № 142-3

²⁹ См. ст. 129 Конституции

попытки как-то эту деятельность урегулировать, но все равно она имеет абсолютно хаотичный характер.”

Таким образом, КГК является «контролёром контролёров», фактическим самым главным контролирующим органом в Беларуси, который осуществляет общее управление всеми проверяющими вне зависимости от их ведомственной принадлежности.

“Если мы говорим про контрольную национальную деятельность, то КГК является координирующим органом, методологом в этом вопросе. КГК может высказывать свое мнение на предмет того, что эти не дорабатывают, либо перегибают палку, не пользуются методиками, мало ходят на проверки и так далее. Плюс получается, если они приходят уже со своими какими-то проверками и видят, что орган, который должен был проконтролировать до них этот вопрос или сферу не доработал, удобно продемонстрировать свою компетентность, свою более высокую позицию в отношении республиканских органов госуправления”.

Кроме официальных, КГК выполняет и ряд неофициальных функций. По оценкам интервьюируемых, комитет является «ручным» управленческим и репрессивным органом Лукашенко.

“Неофициальные поручения Лукашенко, связаны, как правило, с политическими репрессиями. Межклановой борьбы нету, его деятельность связана с личными интересами Лукашенко. Выполнение функции, когда нужно подготовить что-то не в рамках законодательства, какие-нибудь секретные поручения либо указы, декреты, которые могут быть связаны с предоставлением отдельных льгот, отдельных преференций для кого-то. То есть это такое государственное подразделение, которое часто используется для личного обогащения семьи Лукашенко”.

Также указывалось на то, что действующий председатель КГК Василий Герасимов периодически позволяет себе публично критиковать глав других ведомств, руководителей госорганов и отдельных министров. При этом он является практически единственным руководителем, которому Лукашенко разрешает это делать на совещаниях.³⁰ Рассуждая о причинах данного исключения, эксперты озвучивали разные версии: от того, что это имитация

³⁰ Зеркало, «Почему он у вас с наручниками не ходит». На совещании у Лукашенко произошла перепалка с участием чиновников и самого Лукашенко, <https://news.zerkalo.io/economics/104272.html>; СБ: Беларусь сегодня, Итоги совещания у Лукашенко по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности, <https://www.sb.by/articles/provernochnaya-rabota-soveschanie.html>

политической борьбы – до того, что это может быть проявлением некой межведомственной борьбы за влияние.

“Всё может быть абсолютно срежиссировано. То есть это такая показная деятельность о том, что процессы в Беларуси не имеют признаков авторитарной клептократии, что там идут какие-то процессы, что там чиновники могут между собой о чём-то спорить. Часто это срежиссированные спектакли, где они просто подыгрывают Лукашенко”.

“Это может быть межведомственная борьба за власть, за лояльность, за доступ к Лукашенко лично, то есть за какие-то карьерные продвижения и т.п. То есть попытка выслужиться перед Лукашенко”.

Прохождение службы в КГК

Прохождение службы в КГК, даже без его силового крыла в виде ДФР, имеет свои правовые особенности. С одной стороны, сотрудники КГК являются государственными гражданскими служащими и к ним применяются положения Закона «О государственной службе». С другой стороны, специальными правовыми нормами сотрудники этого комитета наделяются отдельными властными полномочиями, что приближает их статус к силовым ведомствам.³¹

Можно выделить три ключевых аспекта, определяющих службу в КГК:³²

1. Особые требования к служащим

К служащим КГК предъявляются повышенные требования: при приёме на службу кандидаты должны обладать не только соответствующим образованием, но и отвечать критериям личных, моральных и деловых качеств. Закон о КГК вводит прямое ограничение на политическую деятельность. Как до, так и после 2020 года к сотрудникам неофициально предъявлялись требования лояльности к Лукашенко.

2. «Расширенные» полномочия представителя власти

Работники КГК при исполнении служебных обязанностей обладают статусом представителей власти и наделены исключительными полномочиями, сближающими их с правоохранительными органами. В их компетенцию входят расширенные контрольные и принудительные меры, включая доступ

³¹ См ст. 19 Закона № 142-3; п. 13 Положения о КГК Беларуси, утв. Указом президента Беларуси от 27.11.2008 № 647 «О вопросах деятельности органов Комитета государственного контроля» (далее – Положение № 647), https://etalonline.by/document/?regnum=p30800647&q_id=4651841

³² См. ст.ст. 17, 19 20-22 Закона КГК № 142-3

на объекты проверяемых субъектов, ограничение распоряжения имуществом и транспортом, проведение досмотров и использование средств аудио- и видеофиксации.

3. Дополнительная государственная защита служащих КГК

Широкие полномочия сотрудников КГК дополняются усиленными мерами правовой и социальной государственной защиты. Законодательно запрещено вмешательство в их служебную деятельность, а посягательства или угрозы в связи с исполнением служебных обязанностей влекут повышенную ответственность. Дополнительно на Комитет возложены обязанности по обеспечению личной безопасности сотрудников и защите их имущества.

Анализ биографий сотрудников КГК

В исследовании рассмотрены биографии 24 руководителей КГК республиканского и областного уровней (председатели и их заместители). По трём из них официальные источники не содержат полной информации; их биографические данные приводятся в доступном объёме.

Возраст и пол

Средний возраст вступления на высшие руководящие должности в КГК составляет 47,5 года (диапазон – от 39 до 60 лет). Руководство характеризуется типичным для белорусских силовых органов гендерным дисбалансом: мужчины составляют 87,5 % (21 человек), женщины – 12,5 % (3 человека).

Происхождение

Большинство руководителей – выходцы из городов (11 из 24), ещё 7 – из сельской местности. Подавляющее большинство являются уроженцами Беларуси; трое родились за её пределами – в России (Леонид Анфимов, Станислав Наркевич) и Украине (Владимир Годяцкий).

Образование

Как правило, руководители КГК получали первое высшее образование в белорусских вузах, преимущественно по юридическим и экономическим специальностям. При этом наблюдается значительное разнообразие специальностей: наряду с профильными экономическими и правовыми встречаются инженерные и аграрные специальности, соответствующие ранним этапам профессиональной деятельности этих сотрудников.

Часть руководителей имеет ведомственное военное или милицейское образование (военные училища РФ, Академия МВД). Многие получили второе высшее образование в Академии управления при президенте, часто по специальности «государственное управление национальной экономикой». В отдельных случаях у служащих КГК есть третье и даже четвертое высшее образование.

Несколько руководителей, ранее служивших в органах госбезопасности, проходили обучение в Институте (ныне – Академии) Национальной Безопасности Республики Беларусь. Одна из руководительниц областного уровня – Оксана Цылько – имеет степень кандидата экономических наук.

Звания

В целом для руководства КГК не характерно наличие воинских или специальных званий. Исключением является бывший председатель КГК Иван Тертель (генерал-лейтенант). В ДФР отдельные руководители имеют специальные звания, в том числе полковник финансовой милиции.

Карьерные пути

Анализ биографических данных руководства КГК позволяет выделить несколько типов их карьерных пути (см. Приложение 4):

Карьерный путь 1. Гражданская номенклатура и хозяйственники

Это самая многочисленная группа (14 человек), которая формирует кадровый фундамент ведомства, обеспечивающий его бюрократическое функционирование. Эта группа не является монолитной и делится на подгруппы в зависимости от карьерных стратегий:

1.1. Номенклатура с политической ротацией

Карьерная траектория Василия Герасимова отражает типичную модель ротации кадров КГК: переход кадрового сотрудника в высшие политические структуры (Администрацию президента) для наработки аппаратного веса и проверки лояльности с последующим возвращением в ведомство на высшую руководящую должность.

“[Про Герасимова] Такой достаточно стандартный карьерный рост для людей из этой системы. Он однозначно выполнял чётко, ясно все указания, которые были, не имеет каких-то серьёзных дисциплинарных взысканий, он не

попадал в какие-то неприятные ситуации, он явно прошёл проверки все со стороны КГБ”.

1.2 Внутренняя вертикаль

К этой подкатегории относятся сотрудники, чей профессиональный путь проходил исключительно или преимущественно внутри структур КГК (например, Дмитрий Баско, Максим Алешкевич, Евгений Телятицкий, Виктор Яковлев). Они обеспечивают институциональную «память» и преемственность комитета.

1.3 Административный ресурс и хозяйственники

Специалисты, пришедшие из вертикали исполнительной власти (облсполкомы, министерства) или реального сектора экономики (лесхозы, аграрные предприятия) для осуществления отраслевого надзора, и повысились по службе (например, Андрей Лобович, Леонид Анфимов, Станислав Наркевич, Дмитрий Захаров и др.).

Карьерный путь 2. Фискальные технократы

Вторая по численности группа (6 человек) – это профессиональные бюрократы из системы Министерства по налогам и сборам и Министерства финансов. Характерной чертой данной группы является территориальная «оседлость», когда карьерное повышение происходит преимущественно в пределах одного региона, а чиновник переходит из инспекции в областной комитет контроля без смены локации. Например, Вячеслав Бычковский (Инспекция МНС по г. Бресту – КГК Брестской области); Владимир Годяцкий (Инспекция МНС по г. Витебску – КГК Витебской области); Наталья Никифорова (Инспекция МНС по г. Витебску – КГК Витебской области).

Карьерный путь 3. Интеграция кадров спецслужб и МВД

Данная группа (4 человека) представляет собой наиболее влиятельный кластер, который ответственен за формирование карательного потенциала КГК. Рекрутинг в неё происходит напрямую из оперативных и следственных подразделений КГБ и МВД. Назначенцы этой категории занимают ключевые позиции в ДФР и влияют на общую стратегию КГК (например, Андрей Самбук, Сергей Кашета, Виктор Селицкий, Иван Тертель).

Ещё одним примером карьерной траектории в этой группе является Иван Тертель. Его назначение председателем КГК в июне 2020 года носило явно

политический характер: он перешёл на эту должность с поста заместителя председателя КГБ, где курировал экономическое направление. Уже менее чем через две недели после назначения были задержаны ключевой оппонент Лукашенко на выборах 2020 года Виктор Бабарико и его сын Эдуард.³³ Готовность использовать КГК, прежде всего ДФР, в качестве инструмента репрессий, вероятно, стало основанием для последующего назначения Тертеля председателем КГБ в сентябре 2020 года. Параллельно, летом 2020 года, он начал выполнять функции неформального переговорщика в отношениях с США, а также проводить закрытые брифинги с дипломатами.³⁴

Трёхмесячное руководство Ивана Тертеля в КГК стало переломным для ДФР. Уже с июня 2020 года департамент был вовлечен в прямые репрессивные практики, прежде всего в отношении бизнеса, поддерживавшего альтернативных Лукашенко кандидатов или протесты в 2020 году. С 2021 года ДФР совместно с КГБ допрашивает людей, делавших пожертвования различным гражданским инициативам.

Фактически КГБ, действуя в том числе под прикрытием и с использованием процессуальных возможностей ДФР, осуществлял преследование медиа (в частности, портала *TUT.BY*) и организаций гражданского общества. С лета 2020 года ДФР функционировал под оперативным руководством КГБ, выполняя роль формально «законного» органа дознания по экономическим и коррупционным делам.

Это неформальное подчинение было институционализировано в 2024 году через кадровые решения: директором ДФР в феврале был назначен бывший начальник следственного управления КГБ Андрей Самбук, а его заместителем в июне – Сергей Кашета, работавший в КГБ с 2006 года. Таким образом, фактическое руководство КГБ ДФР было легализовано, что контрастирует с прежней практикой, при которой руководители департамента (например, Игорь Маршалов и Игорь Франкевич) выстраивали карьеру внутри самого ДФР и занимали должности более десяти лет.³⁵

³³ БелТА, КГК: есть доказательства причастности экс-главы Белгазпромбанка к противоправной деятельности, <https://belta.by/society/view/kgk-est-dokazatelstva-prichastnosti-eks-glavy-belgazprombanka-k-protivopravnoj-deyatelnosti-394563-2020/>

³⁴ БелТА, В МИД обсудили с послами стран ЕС и главой дипмиссии США взаимодействие по делу Белгазпромбанка, <https://belta.by/politics/view/v-mid-obsudili-s-poslami-stran-es-i-glavoj-dipmissii-ssha-vzaimodejstvie-po-delu-belgazprombanka-395305-2020/>

³⁵ Официальный сайт КГК, https://kgk.gov.by/ru/marshalov_i_a-ru; <https://kgk.gov.by/ru/franskevich-ru>

Департамент финансовых расследований как особая структурная единица КГК

ДФР является силовым подразделением КГК и выполняет функции, не типичные для контролирующего органа.

“ДФР – максимально странный орган. Он не вписывается вообще никуда. С одной стороны, там люди в погонах, имеют звание, имеют право проведения оперативно-розыскной деятельности и так далее, но в то же время они являются частью гражданской структуры. Это что-то такое абсолютно нелепое, и часто они сами понимают нелепость своего существования”.

В отличие от других структур комитета, ДФР представляет собой воинское формирование со специальными званиями (от рядового до генерал-майора финансовой милиции), правом ношения форменного обмундирования, боевого оружия и иными силовыми полномочиями.³⁶

“Сотрудники КГК – это просто гражданские лица, но если говорить про сотрудников ДФР, то это люди, которые проходят первоначальную подготовку и обучение в Академии МВД, это люди, которые аттестованы, имеют звания и имеют право на ношение табельного оружия. Там очень маленький штат, им достаточно того количества людей, выпускаемых из Академии МВД, для того, чтобы заполнять свои “дыры” с точки зрения кадров и резерва”.

Кроме того, ДФР наделён статусом органа дознания и осуществляет уголовно-процессуальную деятельность по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности, финансирования преступлений и коррупции.

Институциональная эволюция ДФР отражает переход от парламентского и правительственного контроля к полному подчинению президенту. Созданные в 1992 году как органы налоговых расследований при Министерстве финансов, к 1998 году они были преобразованы в государственный комитет, а в 2001 году включены в состав КГК.³⁷ После

³⁶ См. п. 1.1. Указа № 251

³⁷ См. Указ президента Беларуси от 24.09.2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», <https://etalonline.by/document/?regnum=P30100516>; Указ президента Беларуси от 02.11.2001 г. № 617 «О мерах по совершенствованию системы органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь», https://etalonline.by/document/?regnum=p30100617&q_id=4921640

передачи следственных функций Следственному комитету в 2012 году ДФР сохранил оперативно-розыскные функции и полномочия дознания.³⁸

Если в первой половине 1990-х годов правовая основа деятельности органов финансовых расследований формировалась парламентом и правительством, то начиная с 1998 года ключевые решения об их трансформации и подчинении принимались президентом единолично. В 2008 году парламент фактически закрепил законодательно уже сложившуюся практику функционирования ДФР, ранее регулируемую преимущественно президентскими указами.³⁹

Все ключевые аспекты функционирования ДФР, включая штатную численность, порядок прохождения службы и назначение директора, находятся в исключительной компетенции главы государства. Он единолично принимает решения о создании департамента, назначает его руководство, определяет численность штата, утверждает основные нормативные акты, а также перечень вооружения и специальных средств ДФР. Таким образом, Лукашенко концентрирует в своих руках как кадровые, так и организационно-правовые рычаги управления департаментом.⁴⁰

“ДФР сохранили непосредственно для того, чтобы были “дубинки” Лукашенко, комитета госконтроля, какая-то силовая составляющая. У них есть право на ношение оружия, есть свои оперативные подразделения, которые могут маски-шоу устроить и приехать в офис”.

При этом интересно, что до 2020 года представители ДФР достаточно часто контактировали с журналистами по уголовным делам, которые были у них в производстве. Однако в постпротестный период эта практика исчезла:

“Мы с ними [ДФР] работали достаточно плотно по некоторым их проектам по борьбе с финками [лжепредпринимательские структуры], они очень активны были и с журналистами хорошо работали, также по нескольким бизнесменам. Им было важно и от нас [журналистов] какую-то информацию пытаться получить, и в целом влиять на общее восприятие. Нравился им свой имидж в этой борьбе. У них такая субъектность была заметная, поскольку все остальные силовые ведомства с нами общались формально”.

³⁸ История создания, официальный сайт КГК, https://kgk.gov.by/ru/istoria_finrassledovanij-ru/

³⁹ Был принят Закон Беларуси “Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь” от 16.07.2008 г. № 414-3 (далее – Закон № 414-3), https://etalonline.by/document/?regnum=h10800414&q_id=4921557

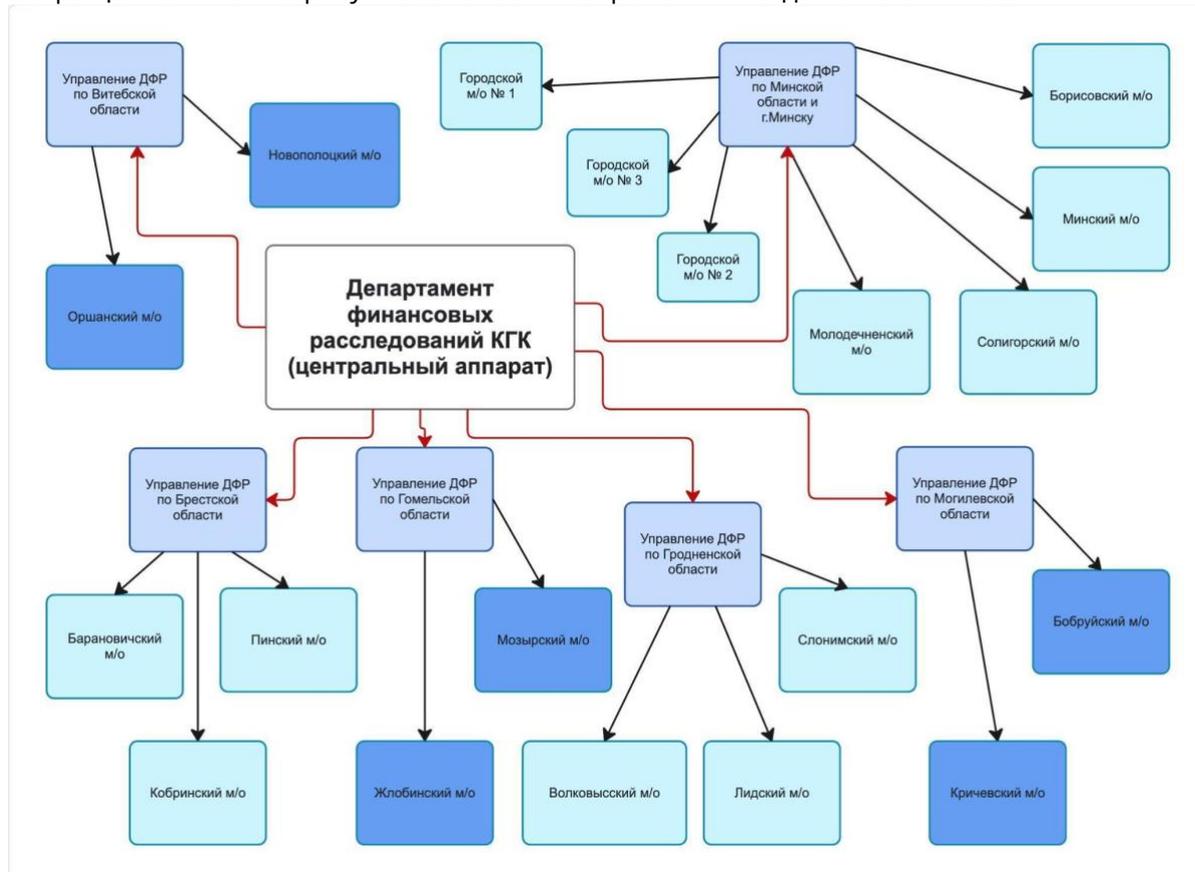
⁴⁰ См ст. 9 Закона № 414-3

Структура и руководство ДФР

Органы финансовых расследований имеют единую централизованную систему, которая обеспечивает прямое и немедленное исполнение распоряжений руководства КГК и ДФР по всей стране (см. рис. 3).

Рисунок 4. Структура ДФР

Сокращение «Мло» на рисунке означает «межрайонный отдел». Источник: сайт КГК



Председатель КГК осуществляет прямое руководство ДФР. Он курирует деятельность директора ДФР, который одновременно является его заместителем, вносит главе государства представления о назначении и освобождении директора, а также о присвоении высших специальных званий. Кроме того, председатель КГК назначает и освобождает средний и старший начальствующий состав ДФР, утверждает его структуру и штатное расписание и издает нормативные правовые акты, регулирующие деятельность департамента.

Завершающим звеном управленческой вертикали является директор ДФР, несущий персональную ответственность за выполнение задач департамента. Помимо оперативного руководства, он наделён полномочиями по присвоению первых специальных званий до капитана финансовой милиции включительно, а также правом издавать

обязательные для исполнения приказы и распоряжения и управлять имуществом ДФР.⁴¹

Полномочия ДФР

Ключевые полномочия ДФР можно разделить на такие направления как:

- оперативно-розыскная деятельность;
- производство дознания по экономическим преступлениям и коррупции;
- ведение административного процесса;
- контрольные функции;
- прямое воздействие на финансовую деятельность любого лица;
- право на правомерное применение физического принуждения и оружия
- обеспечение собственной безопасности КГК (см. Приложение № 5).

Специфика службы в ДФР

Особенности прохождения службы в ДФР обусловлены его военизированным характером и включают:

- наличие специальных званий, присущих исключительно органам финансовых расследований («финансовая милиция»); звания уровня «полковник» и выше присваиваются главой государства;⁴²
- приём на службу, как правило, лиц в возрасте до 28 лет с профильным образованием, прошедших медицинский и психологический отбор, специальную проверку и полиграф;⁴³
- подготовку сотрудников в Беларусском государственном университете по специальности «государственный аудит», Академии МВД на специализированном факультете, при этом на период обучения сотрудники ДФР имеют статус курсантов МВД;⁴⁴
- повышенные социальные гарантии и дополнительные меры правовой защиты, характерные для военизированных организаций.⁴⁵

⁴¹ См. ст. 8 Закона № 414-З, п. 14 Указа Президента Республики Беларусь от 11.02.2009 № 87 «О мерах по совершенствованию деятельности органов финансовых расследований Комитета государственного контроля» (далее – Указ № 87), September 2025, https://etalonline.by/document/?regnum=p30900087&q_id=2602162

⁴² См. п. 70 Указа президента Беларуси «О вопросах органов финансовых расследований Комитета государственного контроля» от 20.12.2007 № 660 (далее – Указ № 660), https://etalonline.by/document/?regnum=p30700660&q_id=4921710

⁴³ См. п.п. 12, 14, 16 Указа № 660

⁴⁴ Получение образования, сайт КГК, <https://www.kgk.gov.by/ru/bgu-ru/>;
<https://www.kgk.gov.by/ru/academmvд-ru/>

⁴⁵ См. гл. 7 Закона № 414-З

5. Основные направления деятельности КГК: результаты контент-анализа СМИ

В рамках исследования мы провели контент-анализ присутствия КГК в белорусских государственных и независимых СМИ, а также проанализировали то, как этот орган позиционировал себя на своих официальных информационных площадках (веб-сайте КГК). Анализ охватывал период с 2015 по сентябрь 2025 года. Объём выборки составил 13 279 публикаций из СМИ. Условно мы выделили прогосударственные (Белорусского телеграфного агентства (БелТА) и «СБ: Беларусь Сегодня»), независимые («Наша Нива», «Еврорадио» и Plan B) и условно нейтральные (Office Life) группы медиа (более подробно о методологии и источниках анализа в Приложении 6).⁴⁶

В результате контент-анализа мы выделили следующие ключевые направления освещения деятельности КГК в белорусских СМИ:

1. Структура и роль КГК в системе госуправления
2. Итоги и приоритеты деятельности КГК
3. Финансовый контроль
4. Борьба с экономическими преступлениями
5. Контроль за государственными финансами, госзакупками и госимуществом
6. Контроль цен и потребительского рынка
7. Контроль в различных социально-экономических сферах
8. Реформирование и оптимизация контрольной деятельности
9. Работа с обращениями граждан и общественный контроль
10. Международное сотрудничество и контроль во внешней сфере
11. Участие в политическом контроле и преследованиях
12. Общественные и внеслужебные мероприятия

Распределение публикаций по этим темам в СМИ различных групп представлено в Таблице 6.

Таблица 6. Количество публикаций о КГК в разных группах СМИ

№	Название темы	Нейт раль ные	Незав исим ые	Сайт КГК	Госуд арств енны е	Все
1	Структура и роль КГК в системе госуправления	23	138	98	501	760
2	Итоги и приоритеты деятельности КГК	7	1	93	161	262

⁴⁶ Выражаем благодарность эксперту, который проводил контент-анализ, использованный в данной части работы, но по причинам безопасности предпочел остаться анонимным.

3	Финансовый контроль	12	26	85	191	314
4	Борьба с экономическими преступлениями	161	257	839	1936	3193
5	Контроль за государственными финансами, госзакупками и госимуществом	31	66	387	1022	1506
6	Контроль цен и потребительского рынка	76	102	51	703	932
7	Контроль в различных социально-экономических сферах	84	250	327	2752	3413
8	Реформирование и оптимизация контрольной деятельности	43	73	46	345	507
9	Работа с обращениями граждан и общественный контроль	16	20	236	606	878
10	Международное сотрудничество	3	2	258	360	623
11	Участие в политическом контроле и преследованиях	35	461	10	91	597
12	Общественные и внеслужебные мероприятия	2	5	100	187	294
	Количество между группами СМИ	493	1401	2530	8855	13279

Проведенный анализ выявил сдвиг в тематической структуре освещения деятельности КГК, особенно в период после 2020 года (диаграммы с изменением количества публикаций по отдельным темам во времени в количественном отношении представлены на рис. 5, а в процентном – на рис. 6). Если в 2015–2019 годах в повестке СМИ относительно сбалансировано присутствовали темы борьбы с экономическими преступлениями и контролем госсектора, то в 2020–2024 годах произошла резкая тематическая поляризация между различными типами СМИ. Прогосударственные СМИ и сам КГК сместили фокус на обширный контроль в социально-экономической сфере и контроль цен, что стало доминирующей повесткой. В тот же период в независимых медиа наблюдался резкий всплеск новостей, связанных с политическим контролем и репрессиями, которые, в свою очередь, полностью игнорировались государственными источниками.

Рис. 5. Изменение количества публикаций во всех СМИ по выбранным темам с января 2015 по октябрь 2025 в количественном соотношении

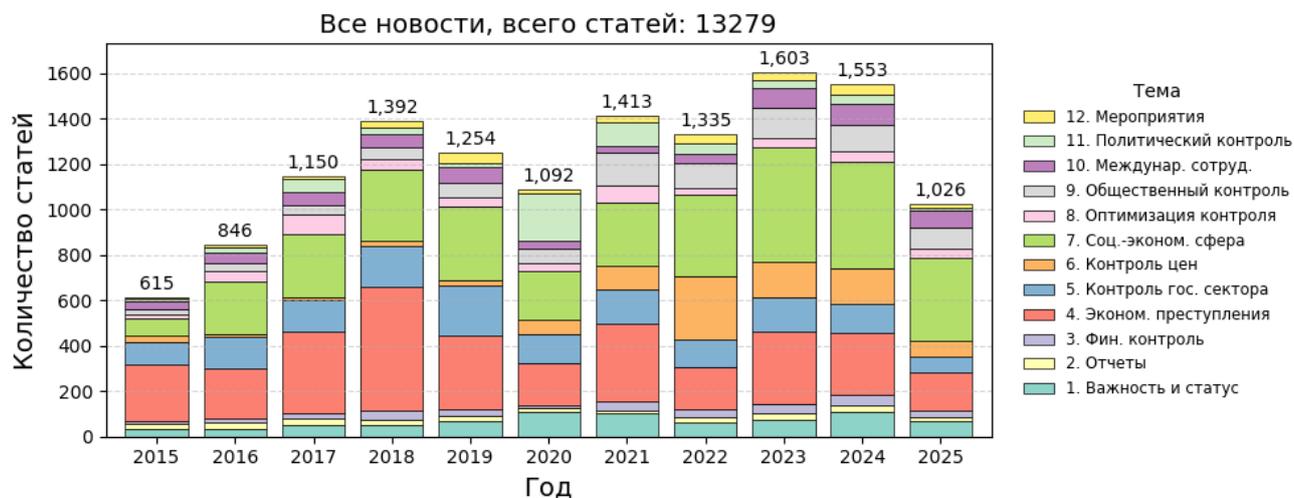
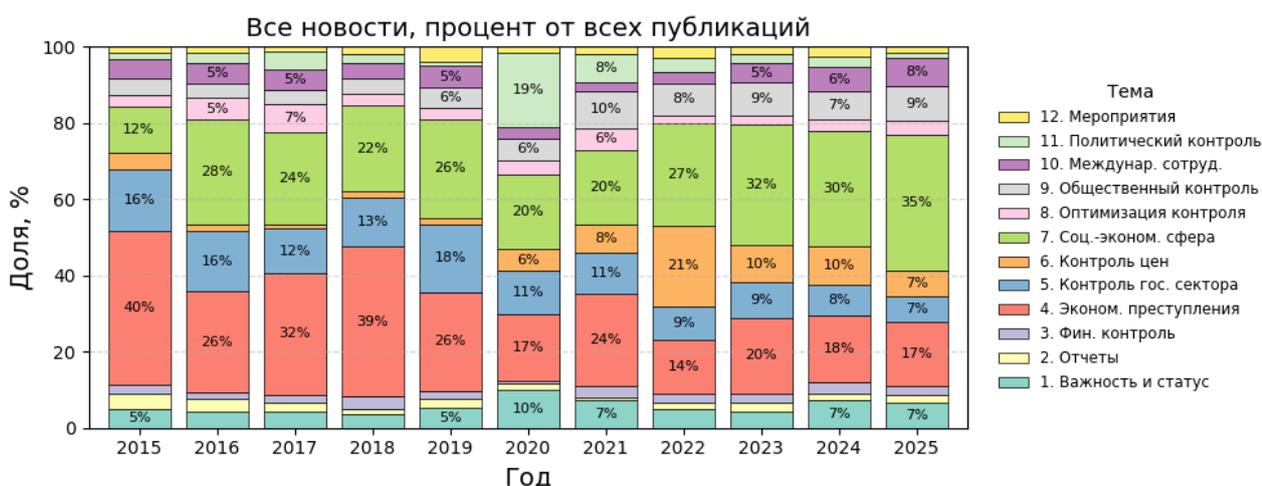


Рис. 6. Динамика доли публикаций во всех СМИ по выбранным темам в период с 01.01.2015 по 30.09.2025, %. Для тем с долей менее 5% численные значения не приводятся.



Анализ 12 тематических блоков в освещении деятельности КГК выявил значительное изменение в структуре информационной повестки, произошедшее между 2015–2019 гг. и 2020–2024 гг. (дополнительная визуализация данных представлена в Приложении 7).

Если в первом периоде (2015–2019 годы) количественно доминировала тема борьбы с экономическими преступлениями, достигшая в 2018 году 39,3% всех публикаций, то во втором периоде её доля и абсолютное количество заметно снизились (в среднем до 18,64%). Это пространство было заполнено значительным количественным ростом тем, связанных с социальным и потребительским контролем, контролем цен. Тема контроля цен, будучи почти незаметной в первом периоде (в среднем 2,08%), во втором выросла

до 10,87% (с пиком 21,2% в 2022 году), а тема контроля в социально-экономической сфере превратилась в самую объёмную, заняв в 2025 году 35,48% всех публикаций.

Этот сдвиг сопровождался резкой тематической поляризацией медиа-групп после 2019 года. Прогосударственные СМИ выступили локомотивом этого смещения, обеспечив основную количественный рост по темам «контроль в социально-экономической сфере» и «контроль цен». В то же время независимые медиа демонстрировали другую динамику: их вклад в 11 из 12 тем в 2020–2024 годах был минимальным, однако одна тема «политический контроль и преследования» показала исключительный всплеск в 2020 году, составив 74% от всей повестки этой группы. Эта тема, в свою очередь, практически не освещалась про-государственными СМИ и самим КГК, что свидетельствует о формировании двух непересекающихся информационных повесток.

На фоне этих заметных сдвигов «нишевые» темы продемонстрировали различные траектории. Такие темы, как «работа с обращениями граждан» и «международное сотрудничество» показали заметный рост во втором периоде и рекордно высокие доли в 2025 году (8,87% и 7,50% соответственно). Это контрастирует с темами «оптимизация контроля» и «итоги и приоритеты КГК», которые остались на стабильно низком уровне.

Повестка официального веб-сайта КГК ожидаемо существенно отличалась от той, что была представлена в медиа: в 2020–2024 годах на сайте снизилось число публикаций по традиционно сильным темам («экономические преступления», «контроль госсектора»), но в 2025 году резко выросла доля «социально-экономической сферы» (25,23%) и «международного сотрудничества» (17,12%), указывая на возможное изменение внутренних приоритетов освещения.

Таким образом, данные по всем 12 темам указывают, что 2020 год стал точкой перелома, когда произошли резкие изменения: падение одних доминирующих тем, значительный рост других и исключительный всплеск третьих. Соответственно можно выделить два периода в медийном отображении КГК:

1. Технократический период (2015–2019), когда связанная с ним медийная повестка была относительно сбалансированной. Доминировали темы борьбы с уклонением от уплаты налогов, лжепредпринимательством и нецелевым расходованием бюджетных средств. Государственные и независимые СМИ часто освещали схожие темы.

2. Период поляризации (2020–2025), во время которого произошел разрыв повесток государственных и независимых медиа. Государственные СМИ начали активно продвигать роль КГК в социальной сфере (цены, ЖКХ, наличие продуктов), снижая долю типичных, относящихся к уголовным делам новостей. В свою очередь, независимые СМИ сфокусировались на репрессивной функции ведомства, описывая использование экономических статей для политического давления. Этот разрыв подтверждается статистикой: динамика тем 2015–2019 годов не получила прямого продолжения в последующие годы ни по одному из направлений.

Проведенный контент-анализ показал трансформацию роли КГК в системе госуправления Беларуси. Об этом свидетельствует постепенное изменение его имиджа – из органа, защищающего бюджет от хищений (2015–2019), он превратился, по официальной версии, в инструмент поддержания социальной стабильности (2020–2025). Вместе с тем, КГК (особенно ДФР) фактически выполняет функции политической полиции наряду с МВД и КГБ в экономической сфере, что подробно фиксируется независимыми медиа, но полностью игнорируется прогосударственными. Комитет совершил популистский «поворот» в последние годы и стал намного больше писать про жалобы граждан и бытовые проблемы (ЖКХ, цены), что указывает на попытку власти использовать КГК для снижения социального напряжения в обществе.

Выводы

Прошедшие пять лет после событий 2020 года демонстрируют трансформацию контрольных функций в системе госуправления Беларуси. Органы, изначально создававшиеся для обеспечения административной эффективности и дисциплины, окончательно превратились в инструмент удержания власти.

Среди контролирующих органов особое место принадлежит КГБ, для которого контрольная функция не является основной, но тем не менее, комитет обладает широкими формальными и неформальными полномочиями в этой сфере. С одной стороны, у КГБ есть все юридические признаки классической спецслужбы – контрразведка, разведка, обеспечение национальной безопасности и пр. С другой – именно КГБ на протяжении последних десятилетий занимается политическими репрессиями в Беларуси. Над КГБ отсутствует даже нормативный, формальный контроль как со стороны судебной, так и законодательной властей. Прямое подчинение главе государства и полный цикл досудебного производства (включая собственные места содержания под стражей) дают КГБ по сути неограниченные полномочия.

ОАЦ прошел путь от органа, обеспечивающего защиту данных преимущественно в сфере военно-промышленного комплекса, к структуре с расширенным мандатом, фактически выполняющей функции спецслужбы. Его полномочия охватывают защиту информации и регулирование ИТ-сферы на общенациональном уровне, а также обеспечение оперативно-розыскной деятельности. В настоящее время ОАЦ обладает абсолютными полномочиями по контролю цифровой сферы, а также осуществляет оперативный, регуляторный, инфраструктурный и экономический контроль.

Как государственный орган ОАЦ характеризуется институциональным дуализмом полномочий, сочетая публично декларируемые функции регулирования сферы информационно-коммуникационных технологий с непубличными функциями, присущими специальным службам. Данный дуализм усугубляется отсутствием прозрачного и четкого правового регулирования полномочий ОАЦ, хотя ОАЦ является воинским формированием.

КГК занимает особое положение в системе государственного управления. С одной стороны, этот комитет в силу наличия широких полномочий принципиально отличается от счётных палат или аудиторских ведомств в других странах. С другой стороны, комитет полностью подчинён главе

государства (в том числе, контролирует исполнение его поручений), обладает полномочиями по контролю во всех сферах управления, превращаясь из «главного аудитора» в инструмент обеспечения лояльности Лукашенко. КГК фактически сочетает в себе контрольные, правоохранные, разведывательные (в области финансов) и регуляторные полномочия, что делает его одним из наиболее мощных и универсальных инструментов управления, принуждения и преследования.

В структуре КГК функционирует ДФР – силовое подразделение, концентрирующее в себе контрольные, правоохранные и принудительные функции. Его полномочия охватывают уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность, административное преследование, прямое вмешательство в хозяйственную деятельность организаций, а также применение оружия и специальных средств. Прохождение службы в ДФР принципиально отличается от общего порядка, установленного в КГК. ДФР – это полноценное силовое ведомство, которое обладает всеми необходимыми признаками и обеспечивает экономическую безопасность в Беларуси. Все эти особенности ДФР делают его присутствие в системе КГК институционально аномальным.

Кадровая политика в этих органах соответствует общему подходу к служащим в силовом блоке современной Беларуси. Вместе с тем у каждого из них есть некоторые отличительные особенности. Так, для карьерного пути руководителей КГБ характерны корпоративная закрытость, образование в специальных учреждениях, обязательная горизонтальная ротация и, зачастую, опыт работы в силовых органах или пограничных войсках. В случае ОАЦ можно говорить о тесной личной взаимосвязи руководителей центра с Лукашенко, что подтверждается частым переводом руководителей в ОАЦ именно из Службы безопасности президента. Особенностью кадровой политики в КГК является наличие трёх основных карьерных путей для руководителей. Первый – путь так называемой гражданской номенклатуры и хозяйственников. В этом случае карьеры развиваются внутри КГК либо служащие начинают карьеру в исполнительной власти или отдельных отраслях экономики. Второй – путь фискальных технократов, которые имеют опыт работы в МНС или Минфине. Третий – интеграция в кадровый состав КГК кадров спецслужб и МВД. Эта тенденция особенно прослеживается после 2020 года в руководстве ДФР. При этом, в отличие от других силовых органов, для КГК не характерно географическое перемещение руководителей между областями. Наоборот, региональные руководители часто проходят карьерный путь в одной области.

После 2020 года контроль со стороны КГБ, ОАЦ и КГК (включая ДФР) усилился по всем направлениям деятельности. Именно контрольные функции этих органов помогают властям проводить беспрецедентные для Беларуси репрессии. Политическое преследование, в том числе с использованием чрезмерных контрольных полномочий КГБ, КГК и ОАЦ, из срочных и экстраординарных в 2020 году превратились в обыденные, «рядовые» в 2025 году. Такой чрезмерный контроль и помощь другим силовикам помогает обеспечивать устойчивость авторитарной системы управления.

Приложение № 1

Основные направления деятельности КГБ

1. Контрразведывательная и разведывательная деятельность (реализует классический функционал спецслужбы; контрразведка выявляет деятельность иностранных разведок и внутренние угрозы;⁴⁷ внешняя разведка добывает информацию в политической и экономической сферах за пределами страны,⁴⁸ разделяя компетенцию с Минобороны и Государственным пограничным комитетом (ГПК)).⁴⁹

2. Борьба с преступностью и «экстремизмом» (осуществляет полный цикл уголовного преследования от оперативной разработки до содержания в собственном СИЗО; расследует дела о терроризме, коррупции и госизмене;⁵⁰ после 2020 года использует антиэкстремистское и антитеррористическое законодательство для политически мотивированных репрессий; действует в условиях отсутствия внешнего надзора за следствием).

3. Администрирование системы оперативно-розыскной деятельности (проводит оперативные мероприятия для сбора сведений и пресечения угроз; совместно с ОАЦ управляет технической системой слежения и перехвата; официально использует документы прикрытия для легендирования личности сотрудников и ведомственного транспорта).⁵¹

⁴⁷ См. ст. 9 Закона № 390-З; п. 10.8 Положения № 325

⁴⁸ Ст. 10 Закона № 390-З; п. 10.7 Положения № 325

⁴⁹ См. п.п. 1.1. Указ президента Беларуси от 25.03.2003 № 116 "О вопросах внешней разведки", https://etalonline.by/document/?regnum=p30300116&q_id=4920359

⁵⁰ КГБ наделен правом проводить предварительное следствие по определённым категориям уголовных дел; в основном, связанным с обеспечением общественной и национальной безопасности, незаконным оборотом оружия и других особо опасных веществ, посягательствами на государственное устройство, а также распространением сведений, составляющих государственную тайну. следственные подразделения КГБ могут заниматься расследованием и других категорий преступлений. На практике это чаще всего коррупционные и резонансные экономические дела, а также преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и аналогичными нарушениями (см. стр. 24-25 Правоохранительные органы и прокуратура Беларуси: траектории карьер до и после 2020 года, KAS, https://www.kas.de/documents/d/belarus/pravoohranitelnye_organy_i_prokuratura_belarusi). По данным объединения бывших сотрудников правоохранительных органов «BELPOL», после событий 2020 года КГБ стал значительно чаще возбуждать и расследовать политически мотивированные уголовные дела. Это проявилось как в появлении новых составов преступлений в его производстве, так и в снижении активности по ранее "популярным" направлениям следственной работы (см.: BELPOL, What does Lukashenko's "KGB" do?, <https://belpol.pro/en/chem-zanimaetsya-kgb-lukashenko/>).

⁵¹ Ст. 12 Закона Беларуси от 15.07.2015 № 307-З "Об оперативно-розыскной деятельности" (далее – Закон № 307-З), https://etalonline.by/document/?regnum=h11500307&q_id=2548803; Указ президента Беларуси от 18.10.2022 № 368 "О взаимодействии операторов электросвязи, поставщиков услуг электросвязи и владельцев интернет-ресурсов с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность" (далее – Указ № 368), https://etalonline.by/document/?regnum=p32200368&q_id=4931124; Постановление ОАЦ, КГБ от 10.01.2023 № 1/1 "О технических требованиях", https://etalonline.by/document/?regnum=t22305256&q_id=4931139; см. п. 10.47 Положения № 325

4. Аналитическая и прогностическая функция (выступает главным аналитическим центром для главы государства; мониторит внутривластическую и внешнюю обстановку; прогнозирует угрозы нацбезопасности; докладывает информацию напрямую президенту, исключая посредников).⁵²

5. Защита госсекретов и допуск к ним (регулирует оборот секретных сведений; контролирует процедуру допуска к гостайне; проверяет госслужащих с использованием оперативных методов; фактически аккумулирует сведения на всех уровнях госуправления).⁵³

6. Обеспечение безопасности охраняемых объектов и лиц (функционирует как военизированная охрана критической инфраструктуры, включая оборонный сектор и АЭС; обеспечивает физическую безопасность высших должностных лиц на территории Беларуси и за рубежом).⁵⁴

7. Организация специальной связи и криптография (монопольно организует правительственную связь; выполняет функции центрального органа шифровальной службы; администрирует криптографическую безопасность; контролирует чувствительную информацию во всех госорганах).⁵⁵

8. Иные полномочия КГБ (лицензирует деятельность в сфере криптографии и негласного получения информации;⁵⁶ сертифицирует средства защиты госсекретов;⁵⁷ обеспечивает собственное материально-техническое функционирование).

⁵² См. п. 10.2. Положения № 325

⁵³ См. п.п.10.27-10.30 Положения № 325

⁵⁴ См. п.п. 10.10,10.12 Положения № 325

⁵⁵ См. п.п.10.33, 10.34 Положения № 325

⁵⁶ Ст. 140 Закона № 213-З

⁵⁷ См. п. 10.36. Положения № 325

Приложение № 2

Основные полномочия ОАЦ

Направления деятельности ОАЦ	Полномочия ОАЦ
1. В сфере оперативно-розыскной деятельности	Функционирует как самостоятельная спецслужба с правом ведения агентурной работы и оперативного внедрения; совместно с КГБ администрирует Систему оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ) ⁵⁸ ; определяет технические требования к операторам связи и владельцам интернет-ресурсов; блокирует доступ к ресурсам при отказе предоставить доступ к данным пользователей) ⁵⁹
2. В области управление сетью электросвязи общего пользования	Обладает единоличным правом приостанавливать работу сетей и доступ к интернету; ⁶⁰ использует размытые формулировки «угрозы нацбезопасности» без четких юридических критериев; выдает обязательные предписания операторам связи, освобождая их от ответственности перед клиентами за сбои
3. В области обеспечения республиканской кибербезопасности	Координирует создание национальной системы защиты; устанавливает императивные требования для госорганов; контролирует отраслевые центры кибербезопасности; санкционирует отключение госорганов от услуг связи при выявлении инцидентов). ⁶¹
4. В области регулирования информационных технологий	Имеет статус «независимого» регулятора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); ⁶² осуществляет вмешательство в работу госсектора и инвестиционные процессы; распространяет контроль на сферы, выходящие за рамки защиты госсекретов ⁶³
5. В области управления рынком услуг электросвязи и	Фактически регулирует рынок с правом вето на лицензии Минсвязи; формирует закрытый перечень операторов международного трафика по согласованию с президентом;

⁵⁸ Создание и регулирование СОРМ не является эксклюзивным правом ОАЦ, что показывает фактическую конкуренцию между спецслужбами (ОАЦ и КГБ) в одной области государственного управления, фактически дублируются функции двух органов.

⁵⁹ См. ст. 12 Закона № 307-З; п.п. 11, 13, 9, 20, 23 Указа № 368

⁶⁰ См. ст. 21-1 Закона Беларуси от 19.07.2005 № 45-З "Об электросвязи" (далее – Закон № 45-З), https://etalonline.by/document/?regnum=h10500045&q_id=4931189

⁶¹ См. п. 3.1. Указа президента Беларуси от 14.02.2023 № 40 "О кибербезопасности", https://etalonline.by/document/?regnum=p32300040&q_id=4931208

⁶² См. п. 2.4. Указа президента Беларуси от 30.09.2010 № 515 "О некоторых мерах по развитию сети передачи данных в Республике Беларусь", https://etalonline.by/document/?regnum=p31000515&q_id=4931212

⁶³ Данный статус фактически свидетельствует о неограниченных полномочиях ОАЦ, который вмешивается не только в деятельность государственного сектора, не только по поводу защиты государственных секретов, но и в иные области (персональные данные, рынок услуг связи, инвестиции).

международного трафика	контролирует доступ к Единой республиканской сети передачи данных; разрешает споры между операторами ⁶⁴
6. В области защиты государственных секретов	Монополизирует техническую сторону защиты секретной информации; сертифицирует оборудование и проводит аудит госорганов; дополняет административный контроль КГБ технологическим надзором ⁶⁵
7. В области лицензирования в сфере кибербезопасности	Единолично выдает и аннулирует лицензии на деятельность по технической и криптографической защите информации; определяет перечень допустимых средств защиты ⁶⁶
8. В области защиты персональных данных	Устанавливает стандарты технической защиты данных; ⁶⁷ осуществляет институциональный контроль над формально независимым Национальным центром защиты персональных данных (НЦЗПД); назначает руководство и утверждает структуру НЦЗПД; совмещает функции разведки и надзора за приватностью, создавая конфликт интересов ⁶⁸
9. В области обмена данными между государственными органами	Регулирует межведомственное электронное взаимодействие; устанавливает правила обмена служебной информацией; контролирует безопасность оборудования ведомственных сетей. ⁶⁹
10. Иные полномочия в отдельных сферах	Сертифицирует подлинность ЭЦП и электронных документов; администрирует инвестиционную политику в секторе ИКТ; согласовывает инвестиционные проекты; обладает правом заключать договоры и корректировать штрафные санкции для инвесторов. ⁷⁰

⁶⁴ См ст. 9-1 Закон № 45-3

⁶⁵ Ст. 9 Закон Беларуси от 19.07.2010 № 170-3 "О государственных секретах", https://etalonline.by/document/?regnum=h11000170&q_id=3048509; При этом у КГБ есть определённые полномочия в области оборота сведений, относящихся к государственным секретам. Однако, в данном случае именно за ОАЦ сохраняется главенствующая роль в техническом обеспечении охраны государственных секретов.

⁶⁶ См. гл. 21 Закона № 213-З; Приказ ОАЦ от 29.12.2022 № 210 "О реализации Закона Республики Беларусь от 14 октября 2022 г. № 213-З "О лицензировании"", https://etalonline.by/document/?regnum=t62205249&q_id=4931289

⁶⁷ См. ст. 17 Закона Беларуси от 07.05.2021 № 99-З "О защите персональных данных", https://etalonline.by/document/?regnum=h12100099&q_id=4931318; п.п. 10, 11 Указа президента Беларуси от 28.10.2021 № 422 "О мерах по совершенствованию защиты персональных данных", https://etalonline.by/document/?regnum=p32100422&q_id=4931334

⁶⁸ В данных полномочиях ОАЦ проявляется дуализм его функций – с одной стороны, ОАЦ имеет функции как спецслужбы (ОРД, СОПМ), а с другой функционирует как «теневой» куратор «независимого» органа НЦЗПД, то есть имея неограниченный доступ к персональным данным ОАЦ «гарантирует» их защиту

⁶⁹ См. ст. 12 Закон Республики Беларусь от 10.11.2008 № 455-З "Об информации, информатизации и защите информации", https://etalonline.by/document/?regnum=h10800455&q_id=4931345

⁷⁰ См. ст. 11 Закона Беларуси от 28.12.2009 № 113-З "Об электронном документе и электронной цифровой подписи", https://etalonline.by/document/?regnum=h10900113&q_id=2545708; Закон Беларуси от 12.07.2013 № 53-З "Об инвестициях" (далее – Закон № 53-З),

Приложение № 3

Основные полномочия КГК

Направления деятельности КГК	Полномочия КГК
1. Высший финансовый контроль во всем государстве	КГК осуществляет аудит финансовых потоков, включая республиканский и местные бюджеты, внебюджетные фонды и расходы всех государственных организаций. Ведомство проверяет не только законность (целевое использование), но и экономическую эффективность расходования средств и управления имуществом, ⁷¹ что позволяет КГК привлекать к ответственности (административной, уголовной, дисциплинарной) за качество менеджмента
2. Правоохранительная функция	ДФР в структуре КГК действует как военизированный орган дознания с правом ведения оперативно-розыскной деятельности. ⁷² Наличие собственного силового блока создает замкнутый цикл контроля: от выявления нарушений до возбуждения уголовных дел и задержания подозреваемых. Концентрация аудиторских и карательных функций в одном ведомстве устраняет межведомственные барьеры, но исключает внешний надзор за действиями самого контролера, что влечет концентрацию карательного потенциала контроля в «руках» одного органа, который не заинтересован выявлять собственные ошибки.
3. Координация и надзор за всеми проверяющими структурами Беларуси	КГК выполняет функцию «мета-контроллера», управляющего деятельностью всех надзорных органов страны. Комитет координирует планы проверок, контролирует соблюдение порядка их проведения и обладает правом отменять или инициировать ревизии сторонних ведомств. ⁷³ Данные полномочия дают КГК неконтролируемые возможности по злоупотреблению своими правами (от лоббирования интересов конкретных коммерческих структур до «давления» на конкретные государственные органы), что в связке с полной подчиненностью президенту превращает КГК в эффективный инструмент репрессий.

<https://etalonline.by/document/?regnum=H11300053>; Постановление Совета Министров Беларуси от 04.09.2024 № 650 "О мерах по реализации Закона № 53-З",

https://etalonline.by/document/?regnum=c22400650&q_id=4255580

⁷¹ См. ст. 8 Закона №142-3

⁷² См. ст. 7 Закона №142-3

⁷³ См. ст. 8 Закона №142-3; п. 28 Указа президента Беларуси от 16.10.2009 № 510 "О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь", <https://etalonline.by/document/?regnum=P30900510>

<p>4. Финансовая разведка и «антиотмывочная»</p>	<p>Департамент финансового мониторинга (ДФМ) КГК сочетает функции национальной финансовой разведки и органа прямого действия. ДФМ был образован как независимый орган отдельным указом президента, однако он находится в структуре КГК.⁷⁴</p> <p>Всю совокупность полномочий ДФМ можно разделить на две ключевые группы:</p> <p>1) финансовая разведка — обязательное предоставление информации и документов, доступ к информационным системам и банкам данных, получение сведений, включая банковскую тайну и персональные данные, а также ведение автоматизированной системы данных об операциях особого контроля.⁷⁵</p> <p>2) прямое вмешательство в финансовые потоки — приостановление операций до 7 рабочих дней любого лица, замораживание средств и блокирование операций лиц, связанных с террористической деятельностью. ДФМ обеспечивает доведение «Перечня лиц, причастных к террористической деятельности» до финансовых учреждений и его исполнение; при этом КГБ инициирует включение в перечень, а ДФМ выполняет техническую и исполнительную функцию.⁷⁶</p> <p>ДФМ также осуществляет международное сотрудничество, направленное на имплементацию стандартов противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма (в том числе Рекомендаций ФАТФ), включая</p>
---------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷⁴ См. п. 1 Указа президента Беларуси от 14.09.2003 № 408 "Об образовании Департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь" (далее – Указ № 408), https://etalonline.by/document/?regnum=p30300408&q_id=4931555

⁷⁵ См. ст. 11 Закона Беларуси от 30.06.2014 № 165-З "О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения", https://etalonline.by/document/?regnum=h11400165&q_id=4931569; п. 7 Указа № 408

⁷⁶ См. п. 7 Постановление Совета Министров Беларуси от 23.11.2016 № 954 "Об утверждении Положения о порядке приостановления и возобновления финансовых операций органом финансового мониторинга, взаимодействия органа финансового мониторинга с лицами, осуществляющими финансовые операции", https://etalonline.by/document/?regnum=c21600954&q_id=4931582; п. 8 Постановление Совета Министров Беларуси от 16.09.2016 № 735 "Об утверждении Положения о порядке применения мер, связанных с замораживанием средств и (или) блокированием финансовых операций лиц, причастных к террористической деятельности", https://etalonline.by/document/?regnum=c21600735&q_id=4931604; п. 10 Постановление Совета Министров Беларуси от 30.12.2014 № 1256 "Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, причастных к террористической деятельности, обжалования решения о включении организации, физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, в такой перечень и рассмотрения иных обращений этих организации, физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, доведения этого перечня до сведения лиц, осуществляющих финансовые операции, и органа финансового мониторинга", https://etalonline.by/document/?regnum=c21401256&q_id=4931618

	<p>участие Беларуси в ЕАГ.⁷⁷ ДФМ может заключать межведомственные международные договоры и обмениваться информацией с иностранными финансовыми разведками. Таким образом, ДФМ как часть КГК обладает инструментами доступа к финансовой и личной информации внутри страны, включая банковскую тайну и персональные данные, без необходимости согласия граждан и санкции суда или прокуратуры. ДФМ используется авторитарным режимом для преследования политических оппонентов и всех несогласных, приравнивая их к «террористам» или «экстремистам», что влечет поражение их финансовых прав и фактической невозможности устроиться на работу, осуществлять платежи, подключиться к операторам связи и т.п.⁷⁸</p>
5. Надзор в банковской, валютной и внешнеторговой сферах	<p>КГК контролирует банковскую систему, включая надзор за Национальным банком, соблюдение валютного законодательства, законность внешнеторговых операций и поступление экспортной выручки⁷⁹</p>
6. Регулятор рынка	<p>КГК обеспечивает соблюдение дисциплины цен и правил торговли, контролирует ценообразование и стандарты качества,⁸⁰ выступая ключевым исполнителем решений президента по административному регулированию цен, используя репрессивный инструментарий для принуждения бизнеса к исполнению установленных тарифов⁸¹</p>
7. Дебюрократизация и «связь с обществом»	<p>КГК контролирует дебюрократизацию и управляет системой обращений граждан и юрлиц.⁸² Жалобы служат основанием для внеплановых проверок, что наделяет КГК квазисудебными полномочиями по оперативному наказанию чиновников любого уровня. Механизм обратной связи легитимизирует прямые действия контролеров в обход стандартных процедур. При этом создается ложное впечатление, что у населения есть «управа» на любого чиновника на низком уровне. Частая ссылка Лукашенко при проведении совещаний на «простых людей» и их нужды реализуется именно через механизм жалоб в КГК.⁸³</p>

⁷⁷ ФАТФ – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. ЕАГ – Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. (История создания, сайт КГК, https://kgk.gov.by/ru/istoria_dfm-ru/)

⁷⁸ Настоящее время, "Словно я и не покидал тюрьму". Как власти Беларуси контролируют политзаключенных после освобождения, <https://www.currenttime.tv/a/kak-v-belarusi-kontroliruyut-politzaklyuchennyh-posle-osvobozhdeniya/33312299.html>

⁷⁹ См. ст. 8 Закона № 142-3

⁸⁰ См. ст. 8 Закона № 142-3

⁸¹ Зеркало, «Заплатили огромные деньги, можно говорить про миллионы». Что известно о «Соседях», которые попали под «уголовку», и совладелец сети, <https://news.zerkalo.io/economics/24721.html>

⁸² См. ст. 8 Закона № 142-3

⁸³ БелТА, За какой бардак с ценами критикует Президент? Рассказываем на примере простого картофеля, <https://belta.by/president/view/za-kakoj-bardak-s-tsenami-kritikuet-prezident-rasskazyvaem-na-primere-prostogo-kartofelja-699265-2025/>

8. Контроль за финансовыми операциями и имуществом в интересах государства	Комитет оценивает эффективность инвестиционных проектов, государственных закупок и оборота стратегических ресурсов (драгметаллов, лома черных и цветных металлов). ⁸⁴ Широкая трактовка экономической целесообразности позволяет КГК вмешиваться в экономическую деятельность предприятий и признавать управленческие решения необоснованными с последующим применением санкций.
9. Нормотворчество	КГК участвует в формировании правового поля через принятие собственных нормативных актов и обязательное согласование проектов других ведомств. ⁸⁵ Комитет проводит внутренний аудит деятельности государственных органов, включая дипломатические представительства, и вносит обязательные для исполнения предложения по корректировке их работы.

⁸⁴ См. ст. 8 Закона № 142-З

⁸⁵ См. ст. 8 Закона № 142-З

Приложение № 4

Сводная таблица карьерных траекторий руководителей КГК

№	Чиновник	Должность	Происхождение	Тип карьеры
1	Василий Герасимов	Председатель КГК	КГК (инсайдер) – АП – КГК	Номенклатура с полит. ротацией
2	Дмитрий Баско	Первый зам. Председателя	Внутренняя служба КГК	Карьерный аппаратчик
3	Андрей Лобович	Зам. председателя	Мингорисполком / Минтруда	Исполнительная вертикаль
4	Станислав Наркевич	Зам. председателя	Производственный сектор / Внутри КГК	Хозяйственник / Аппаратчик
5	Андрей Самбук	Директор ДФР	КГБ (Следственное управление)	Силовик / Спецслужбы
6	Дмитрий Захаров	Директор ДФМ	Сектор ЖКХ / КГК (регион)	Хозяйственник / Управленец
7	Сергей Кашета	Зам. директора ДФР	КГБ (Оперативные подразделения)	Силовик / Спецслужбы
8	Виктор Селицкий	Зам. директора ДФР	МВД (БЭП / ГУВД Минск)	Силовик / Милиция
9	Оксана Цылько	Председатель КГК Брестской обл.	Наука (АПК) / Облисполком	Отраслевой эксперт
10	Вячеслав Бычковский	Первый зам. КГК Брестской обл.	МНС (Налоговая инспекция)	Фискальный технократ
11	Владимир Годяцкий	Председатель КГК Витебской обл.	МНС / Вооруженные силы	Смешанный (фискал/военный)
12	Дмитрий Давыденко	Первый зам. КГК Витебской обл.	Лесное хозяйство / Инспекция ОЖРМ	Отраслевой эксперт
13	Наталья Никифорова	Зам. председателя КГК Витебской обл.	МНС (Налоговая инспекция)	Фискальный технократ
14	Алексей Игликов	Председатель КГК Гомельской обл.	Минфин (КРУ)	Финансовый ревизор
15	Андрей Прикота	Первый зам. КГК Гомельской обл.	МНС (Налоговая инспекция)	Фискальный технократ
16	Ольга Соловьева	Зам. председателя КГК Гомельской обл.	Облисполком (Торговля)	Исполнительная вертикаль
17	Анатолий Дорожко	Председатель КГК Гродненской обл.	Аграрный колледж / АПК	Отраслевой эксперт
18	Александр Садовничий	Первый зам. КГК Гродненской обл.	Облисполком (Секретариат)	Исполнительная вертикаль
19	Максим Алешкевич	Председатель КГК Минской обл.	Внутренняя служба КГК	Карьерный аппаратчик
20	Евгений Телятицкий	Первый зам. КГК Минской обл.	Внутренняя служба КГК	Карьерный аппаратчик

21	Виктор Яковлев	Зам. председателя КГК Минской обл.	Внутренняя служба КГК	Карьерный аппаратчик
22	Олег Садовский	Председатель КГК Могилёвской обл.	МНС (Налоговая инспекция)	Фискальный технократ
23	Иван Тертель*	Председатель КГК (экс) / КГБ	КГБ / Погранкомитет	Силовик / Спецслужбы
24	Леонид Анфимов*	Председатель КГК (экс)	Администрация Президента / Исполком	Исполнительная вертикаль / Политическая номенклатура

*бывший председатель КГК

Приложение № 5

Основные полномочия ДФР

Направление деятельности ДФР	Полномочия
1. Оперативно-розыскная деятельность	ДФР обладает широкими полномочиями по проведению оперативно-розыскных мероприятий в сфере обеспечения экономической безопасности Беларуси и противодействию экономическим преступлениям. ⁸⁶
2. Производство дознания по экономическим преступлениям и коррупции	Департамент выявляет признаки преступления, возбуждает уголовное дело и проводит по нему срочные следственные действия, задерживает подозреваемого и передает материалы в Следственный комитет.
3. Орган, ведущий административный процесс	ДФР уполномочен вести административный процесс по широкому кругу правонарушений в финансовой и предпринимательской сферах. Это дает право самостоятельно составлять протоколы, рассматривать дела и налагать взыскания. ⁸⁷
4. Контрольные функции	ДФР уполномочен проводить проверки; ⁸⁸ в отличие от аналогично полномочий КГК данные полномочия подкрепляются силовыми возможностями. Проверки ДФР (часто внеплановые) являются одним из самых грозных инструментов воздействия на госорганы и бизнес. Сотрудники ДФР имеют право беспрепятственно входить на любые территории и в любые помещения, требовать предоставления всей документации. Департамент имеет неограниченный доступ к информации в отношении проверяемых организаций (в т.ч. к банковской, налоговой тайне, персональным данным), ему не надо долго согласовывать такой доступ в суде.
5. Прямое воздействие на финансовую деятельность любого лицам	Департамент обладает пересекающими функциями, руководитель его подразделения имеет право единолично принимать обязательные для всех решения: о приостановлении операций по банковскому счету; о наложении ареста на денежные средства и иное имущества лиц, а также об изъятии имущества как предмет, орудие или средство совершения нарушения; о приостановлении (или прекращении) производства или реализации товаров (работ, услуг); об изъятии товара в случае выявления нарушений (например, отсутствие полного комплекта документов). ⁸⁹ К данной группе полномочий относится и право ДФР на подачу исков в суд

⁸⁶ См. ст. 12 Закона № 307-З

⁸⁷ См. ст. 3.7. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06.01.2021 № 92-З,
https://etalonline.by/document/?regnum=hk2100092&q_id=4931670

⁸⁸ См. п. 8.1. Указа № 87

⁸⁹ См. ст. 13 Закона № 414-З

	о ликвидации конкретных юридических лиц (индивидуального предпринимателя), о признании недействительной государственной регистрации таких юрлиц.
6. Право на правомерное применение физического принуждения и оружия	ДФР наделен классическими полномочиями как любой силовой орган. Закон выделяет целую главу, которая регулирует применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками ДФР. ⁹⁰
7. Обеспечение собственной безопасности КГК	ДФР обязан обеспечивать собственную безопасность всей системы КГК (фактически мониторить нарушения сотрудников), а также защиту сотрудников от противоправных посягательств. ⁹¹ То есть ДФР выступает одновременно и как внутренний «контролёр» от взяточничества, злоупотреблений и нарушений внутри системы КГК, так и как «защитник» сотрудников от опасностей вне системы.

⁹⁰ См. гл. 5 Закона № 414-З

⁹¹ См. п. 8.16 Указа № 87

Приложение № 6

Методология и источники контент-анализа деятельности КГК

В рамках аналитического отчета был проведен контент-анализ самопрезентации КГК и его освещения в белорусских государственных и независимых СМИ за период с 2015 по сентябрь 2025 года. Был проведен сбор публикаций с официального веб-сайта КГК, а также с новостных порталов про-государственных, независимых и условно-нейтральных медиа. В качестве источников информации для контент-анализа использовались:

1. публикации официального сайта Комитета государственного контроля (КГК);
2. материалы издания Office Life, классифицированного как условно-нейтральное СМИ;
3. публикации про-государственных СМИ, в частности Белорусского телеграфного агентства (БелТА) и «СБ: Беларусь Сегодня»;
4. публикации независимых СМИ, включая «Наша Нива», «Еврорадио» и Plan B.

Сбор публикаций за период с 01.01.2015 по 30.09.2025 из вышеперечисленных источников производился в автоматическом режиме с использованием языка программирования Python и соответствующих библиотек для веб-скрейпинга. Следует отметить, что доступ к официальному сайту КГК требовал использования VPN-подключения. Отбор релевантных публикаций осуществлялся посредством встроенных на сайтах источников функций поиска по ключевым словам («комитет государственного контроля», «КГК», «госконтроль» и иным вариантам). В случаях, когда функциональность поиска была ограничена (например, у «Нашей Нивы» и Plan B), производилась автоматизированная проверка всего массива новостей соответствующего ресурса на наличие упоминаний КГК.

Особый вызов представил сбор данных из Office Life, поскольку редакция удалила с сайта значительную часть публикаций, вышедших до 2021 года. Для частичного восстановления новостных публикаций были проанализированы социальные сети издания с целью сбора ссылок на удаленные материалы. Впоследствии, большая часть найденных, но

недоступных на сайте статей, была восстановлена с использованием сервиса интернет-архива Web Archive.⁹²

В результате был сформирован итоговый набор новостей объёмом 13 279 публикаций, из которых 2 530 приходятся на официальный сайт КГК, 8 855 – на про-государственные СМИ, 1 401 – на независимые СМИ и 493 – на условно-нейтральные СМИ. Детализированное распределение статей по каждому интернет-изданию приведена в Таблице 7.

Таблица № 7. Количество собранных статей за по каждому СМИ с 01.01.2015 по 30.09.2025

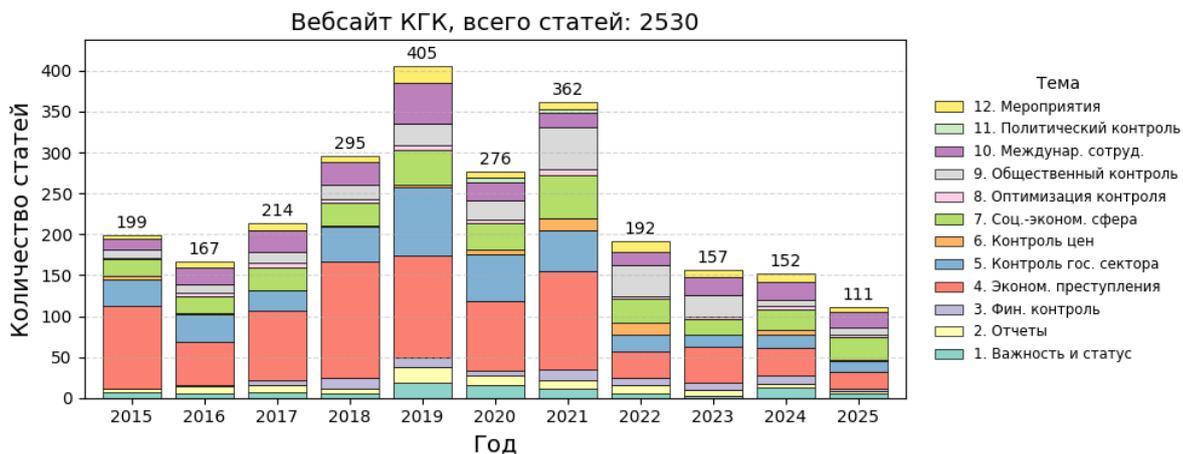
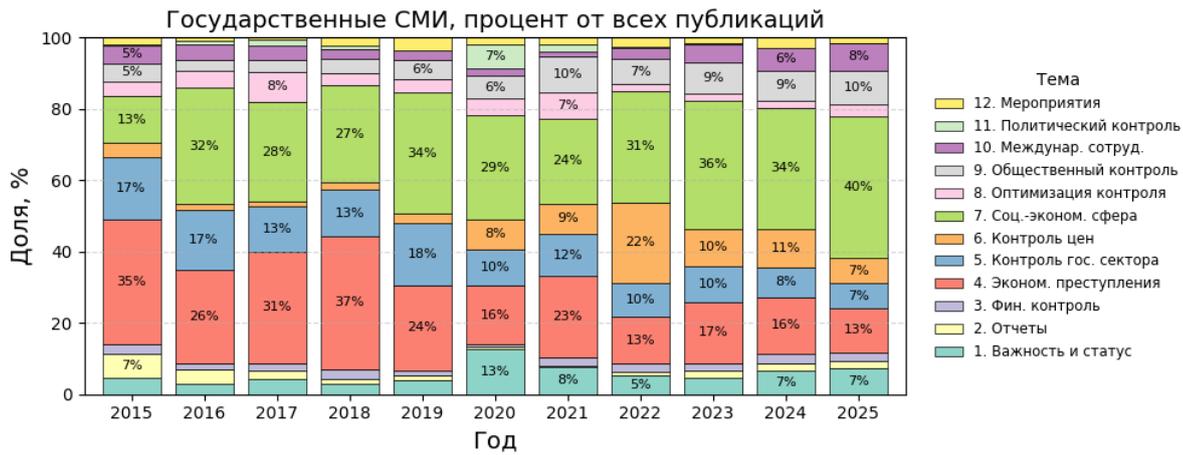
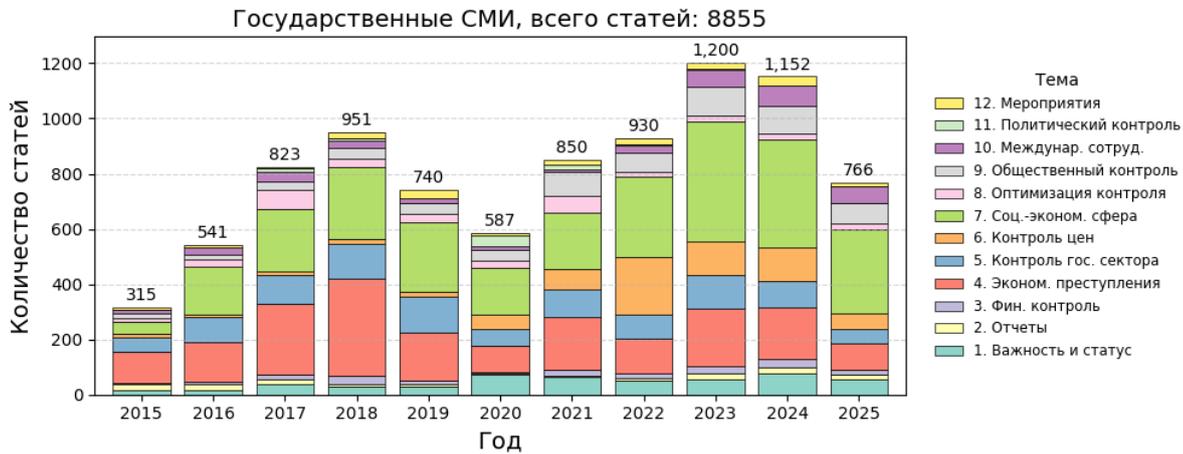
КГК	БелТА	СБ	Office Life	Наша Нива	Еврорадио	Plan B
2530	4660	4195	493	594	777	30

По завершении этапа сбора данных, был применен метод автоматической кластеризации (группировки) публикаций по темам с использованием языка программирования Python и библиотеки тематического моделирования `top2vec`. Первичная обработка позволила выделить 149 уникальных тем. Алгоритм `top2vec` автоматически агрегировал их в 42 тематических кластера. Этим кластерам были вручную присвоены наименования, которые затем проходили верификацию с использованием генеративного инструмента для анализа документов NotebookLM. Применение данного алгоритма имело ограничение, `top2vec` присваивает каждой публикации только одну тему (жесткая кластеризация), в то время как одна новость могла одновременно затрагивать несколько предметных областей, что могло повлиять на точность классификации. Подобные семантические пересечения в той или иной степени присутствуют в каждой из 12 мета-тем. Соответствие между присвоенными наименованиями тем и содержанием классифицированных публикаций дополнительно верифицировалось с помощью специализированных запросов (промптов) в NotebookLM. Данная проверка не является точной, однако показала, что доля семантически нерелевантных публикаций составляет менее 5% и в отдельных темах может достигать 10%.

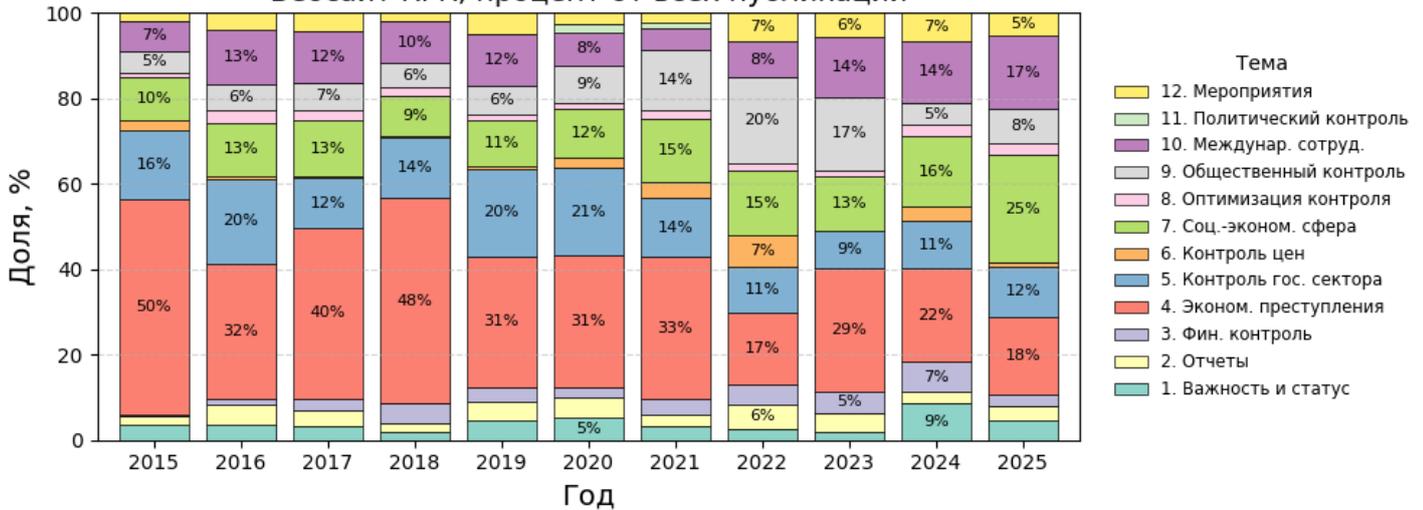
⁹² Таким образом, 446 статей было получено непосредственно с сайта, а 47 – восстановлено из архива за период с 2018 по 2020 год.

Приложение № 7

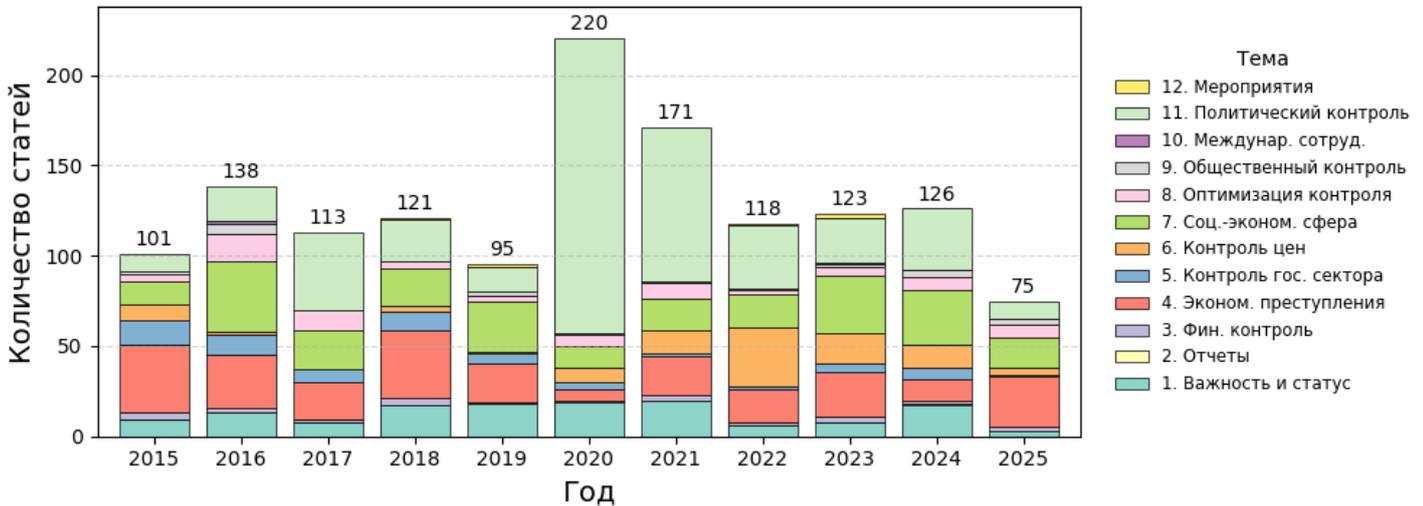
Количественные и процентные соотношения 12 тематических блоков в освещении деятельности КГК во времени в определённой группе СМИ (рис. 7 - рис. 14)



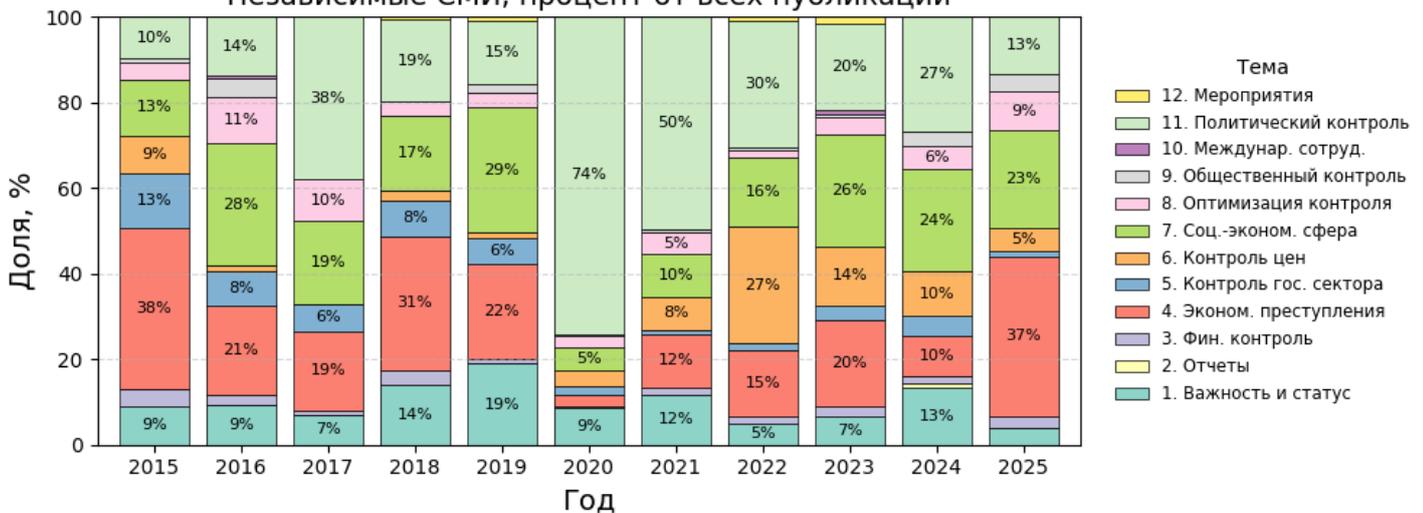
Вебсайт КГК, процент от всех публикаций



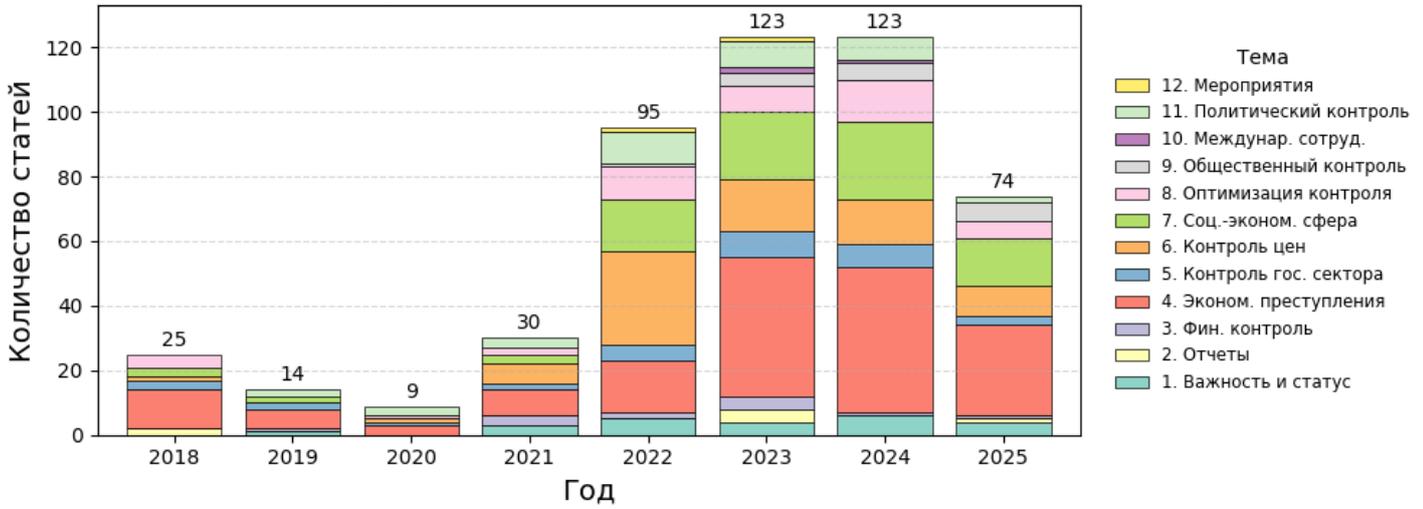
Независимые СМИ, всего статей: 1401



Независимые СМИ, процент от всех публикаций



Нейтральные СМИ, всего статей: 493



Нейтральные СМИ, процент от всех публикаций

