

*Михаил Иванович Пастухов\**

## **Беларусь на перепутье конституционного развития**

### **Belarus at the Crossroads of Constitutional Development**

STUDIA I ANALIZY

**Ключевые слова:** Конституция, изменения и дополнения в Конституцию, полномочия, президент, парламент, правительство, Конституционный суд, конституционное развитие

**Keywords:** Constitution, amendments and additions to the Constitution, powers, president, parliament, government, Constitutional Court, constitutional development

**Аннотация:** В статье анализируются возможные варианты конституционного развития Республики Беларусь. Среди них: внесение поправок в действующую Конституцию, принятие новой Конституции и восстановление Конституции 1994 года. Автор обосновывает свой подход к предстоящим конституционным реформам.

**Abstract:** The article analyzes the possible options for the constitutional development of the Republic of Belarus. Among them: amending the current Constitution, the adoption of a new Constitution and the restoration of the 1994 Constitution. The author substantiates his approach to the forthcoming constitutional reforms.

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9647-9241>; доктор юридических наук, профессор, Белорусский институт правоведения, заслуженный юрист Республики Беларусь, в прошлом – судья Конституционного суда Республики Беларусь. E-mail: m\_pastukhov@mail.ru.

## Введение

В сентябре 2021 г. протестное движение в Беларуси было окончательно подавлено. Белорусские власти подписали с российским руководством программы интеграции в рамках «союзного государства». В таких условиях стало возможным заняться «конституционной реформой», о которой неоднократно заявлял А. Г. Лукашенко.

Вариант конституционных преобразований от действующей власти готовился на протяжении последних лет в недрах Конституционного суда, а позднее – в рамках Конституционной комиссии, образованной на основании президентского указа.

Кроме этого варианта, имеются еще два варианта конституционного развития страны: проект так называемой «народной Конституции» от группы под руководством бывшего депутата парламента Анатолия Лебедко и проект поправок в Конституцию 1994 года в случае восстановления ее действия. Рассмотрим указанные варианты, их «плюсы» и «минусы».

## Вариант «от власти»

Проект поправок в Конституцию от власти был неофициально опубликован 15 июля 2021 г. на сайте организации «Круглый стол демократических сил»<sup>1</sup>. На пресс-конференции для журналистов 21 июля 2021 г. Петр Миклашевич, председатель Конституционного суда Республики Беларусь, назначенный председателем Конституционной комиссии, отметил, что Конституционная комиссия завершила свою работу и направит подготовленный проект поправок А. Лукашенко. По его словам, предлагается внести изменения в 59 статей Конституции, включить 16 новых статей, исключить две статьи<sup>2</sup>.

Ознакомление с неофициальным текстом поправок в Конституцию показывает, что они, по сути, не изменяют действующую систему власти. Правда, полномочия президента в определенной мере ограничиваются. Президент по-прежнему остается главой государства, главнокомандующим Вооружен-

---

<sup>1</sup> Предложения в Конституцию Республики Беларусь, разработанные Конституционной комиссией, [https://ksds.by/wp-content/uploads/2021/06/predlozheniya\\_po\\_izmeneniyu\\_konstituczii.pdf](https://ksds.by/wp-content/uploads/2021/06/predlozheniya_po_izmeneniyu_konstituczii.pdf) (22.09.2021).

<sup>2</sup> Предложения по изменению Конституции будут направлены Президенту 22 июля – Миклашевич // <https://www.belta.by/politics/view/predlozhenija-po-izmeneniju-konstitutsii-budut-napravleny-prezidentu-22-ijulja-miklashevich-451429-2021> (22.09.2021).

ными силами, предлагает кандидатуры на все руководящие должности, формирует и возглавляет Совет безопасности.

Значимой потерей в полномочиях президента станет лишение права издавать декреты как акты чрезвычайного характера. В связи с созданием Всебелорусского народного собрания появится дополнительная возможность смещения президента с должности по обвинению в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления.

Особый статус президента венчает новая статья 89-1. Согласно ей, президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом. Обеспечение, обслуживание и охрана президента и его семьи – за счет государства. Эти гарантии предлагается распространить и на президента, прекратившего исполнение полномочий.

В качестве парламента остается Национальное собрание, состоящее из тех же палат: Палаты представителей (110 депутатов) и Совета Республики (64 члена). Срок полномочий палат увеличится до пяти лет. При вступлении в должность депутаты (члены) парламента будут приносить присягу (ст. 93).

Полномочия палат парламента подверглись незначительной корректировке. Палаты парламента могут досрочно прекращены при трехкратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра.

Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – будет, как и раньше, подотчетно президенту и слагать перед ним свои полномочия (ст. 106). Для назначения премьер-министра президент должен получить согласие у обеих палат парламента.

В новых условиях состав правительства будет формироваться президентом с учетом предложений премьер-министра. Полномочия правительства в своей основе остаются прежними (ст. 107).

Что касается регламентации системы судов, то предлагается расширить полномочия Конституционного суда. Для этого в Конституцию включается статья 116-1. Конституционный суд получит право толковать Конституцию, проверять на предмет соответствия Конституции законы, указы президента, постановления правительства, международные договоры, не вступившие в силу. Граждане, наконец-то, получают право обращаться в Конституционный суд с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод, если они допускаются в законах, *«...примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие средства судебной защиты»*.

В проекте новой редакции Конституции предлагается новый раздел «Всебелорусское народное собрание». Согласно статье 116-2, Всебелорусское народное собрание (далее – ВНС) – *«...высший представительный орган народовластия Республики Беларусь»*. ВНС будет состоять из всех депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, представи-

телей местных органов самоуправления из всех регионов страны. Постоянно действующим органом ВНС станет президиум (ст. 116-3).

Получается, что ВНС будет выступать в роли гибридного парламента, который предназначен для решения ряда наиболее важных вопросов. Такие полномочия перечисляются в статье 116-4. В частности, ВНС будет определять стратегию развития общества и государства (то есть, основные направления внутренней и внешней политики), утверждать программы социально-экономического развития, при необходимости заслушивать президента, премьер-министра, иных руководителей органов власти.

В отдельных статьях прописывается, что ВНС «...в случае необходимости решает вопрос о легитимности выборов президента» (ст. 116-5), а также может сместить с должности президента «...в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления» (ст. 116-6).

Тем самым, Всебелорусское народное собрание планируется как высший орган государственной власти, принимающий решения по наиболее важным вопросам и осуществляющий контроль над другими органами.

Можно предположить, что должность председателя президиума ВНС займет нынешний глава государства. При этом он получит возможность наблюдать за процессом управления страной. При необходимости он может потребовать созвать ВНС, в ходе которого провести «разборки» с президентом и другими чиновниками, вплоть до их освобождения от должности.

В проекте предлагается учредить должность уполномоченного по правам человека (глава 7-1). Он должен содействовать защите прав и свобод граждан, восстановлению нарушенных прав и свобод, совершенствованию правовых актов, касающихся прав и свобод граждан (ст. 128-1).

Уполномоченного будет назначать президент «...с предварительного согласия Совета Республики сроком на пять лет» (ст. 128-2). О статусе уполномоченного будет принят соответствующий закон. Однако уже сейчас понятно, что это будет мифический уполномоченный, который погрязнет в бумажной работе и не сможет реально влиять на улучшение ситуации с правами человека.

Вопреки прогнозам, подготовленные Конституционной комиссией поправки А. Лукашенко вернул на доработку без внятной аргументации. Спустя две недели, 11 августа 2021 г. Петр Миклашевич заявил журналистам, что Конституционная комиссия вынесет на рассмотрение главы государства вопросы о статусе Всебелорусского народного собрания и о смертной казни<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Конституционная комиссия вынесет на рассмотрение Президента вопросы о статусе ВНС, <https://www.belta.by/society/view/konstitutsionnaja-komissija-vyneset-na-rassmotrenie-prezidenta-voprosy-o-statuse-vns-454863-2021> (22.09.2021).

## Вариант «от группы Лебедько»

В противовес поправкам «от власти» группа А.Лебедько подготовила проект новой Конституции, который назвала «Народной Конституцией»<sup>4</sup>.

Основным новшеством проекта «Народной Конституции» следует признать сокращение полномочий президента, который будет главой государства, главнокомандующим и председателем Совета безопасности. Он наделяется правом предлагать парламенту для избрания кандидатуры премьер-министра, Генерального прокурора и главного банкира. Президент будет назначать референдумы, предлагать 1/3 часть судей Конституционного суда, 1/5 часть членов Центральной избирательной комиссии. У него будет право издавать указы нормативного характера.

Президент может быть смещен с должности в случае нарушения Конституции. Однако процедура такого смещения достаточно сложная и труднореализуемая. В частности, вопрос о смещении может быть поставлен по предложению не менее 1/3 депутатов парламента; требуется получить заключение Конституционного суда о нарушении Президентом Конституции; решение о смещении принимается не менее чем в 2/3 от числа всех депутатов.

В отношении указов президента предусматривается контрасигнатура, то есть скрепление подписью премьер-министра. Правда, непонятно, какое это будет иметь практическое значение.

Новый парламент предлагается назвать «Верховный Совет Республики Беларусь», как это было по Конституции 1994 г. Он будет состоять из 220 депутатов, избираемых по смешанной системе (*в Конституции 1994 г. – 260 депутатов, они избираются по мажоритарной системе. – Авт.*).

Согласно ст. 80 проекта, Верховный Совет может принимать три вида законов: конституционные, органические и ординарные. К конституционным относятся законы об изменении и дополнении Конституции. Далее приводится длинный перечень органических законов. Остальные законы признаются ординарными.

Список субъектов законодательной инициативы ограничивается депутатами, парламентскими комиссиями и фракциями, Правительством и инициативными группами граждан в количестве не менее 25 тысяч человек (ст. 82).

Думается, что в указанный список следовало бы включить высшие суды, Генерального прокурора, Уполномоченного по правам человека.

В проекте Конституции допускается возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета, если в установленные сроки не удается

---

<sup>4</sup> С текстом проекта «Народной Конституции» можно ознакомиться на сайте: <https://narodnaya.com/constitucion> (22.09.2021).

утвердить в должности премьер-министра (ч. 3 ст. 102) или если Верховный Совет в течение года дважды выразит вотум недоверия правительству (ч. 8 ст. 103).

На мой взгляд, статус парламента как высшего представительного и единственного законодательного органа должен быть устойчивым и не зависеть от каких-либо формальностей. Он должен работать постоянно.

В проекте подробно прописан статус правительства – Совета Министров Республики Беларусь (глава 5).

В главе 6 «Судебная власть» обращают на себя внимание следующие положения: судьями могут быть граждане, достигшие 28 лет (ст. 108); судьи, кроме судей Конституционного суда, назначаются Национальным советом правосудия (ст. 109); в рассмотрении уголовных дел могут участвовать присяжные заседатели (ч. 4 ст. 111).

Больше всего вопросов возникает по Национальному совету правосудия, который по проекту

*...отвечает за формирование высокопрофессионального судейского корпуса и обеспечение независимости судов и отдельных судей.*

Прежде всего, вызывает недоверие порядок формирования этого органа (половина состава избирается на съезде судей, 1/4 – на съезде адвокатов, 1/4 – на съезде представителей юридических вузов, научных учреждений, общественных объединений юристов). Количественный состав Национального совета правосудия не определяется (что, на мой взгляд, является недоработкой проекта). В то же время отмечается, что члены этого нового органа избираются на четыре года и осуществляют свои полномочия на постоянной основе, то есть становятся чиновниками (государственными служащими). Перед ними поставлено множество ответственных задач (ч. 5 ст. 113).

Лично у меня возникают сомнения, что эти юристы (судьи, адвокаты, преподаватели) могут сформировать судейский корпус, оценивать эффективность деятельности судей, заниматься повышением их квалификации, вносить предложения по совершенствованию законодательства о судах.

В главе 7 «Конституционный суд» определяется состав Конституционного суда, его полномочия, порядок деятельности. При этом из 15 судей пять назначается на 3 года, пять – на 6 лет, пять – на 9 лет.

Такой подход считаю неоправданным, поскольку конституционным судьям важно набирать опыт, углубляя свои знания в сфере конституционного права. Три года – это незначительный срок для работы судьи. Всех судей надо избирать на одинаковый срок.

Порядок формирования Конституционного суда также вызывает сомнения (по пять кандидатур от Президента, Верховного Совета и Верховного

суда). Можно предположить, что указанные субъекты направят на «хлебную должность» в Конституционный суд своих приближенных. Найдутся такие и среди депутатов Верховного Совета.

На мой взгляд, в состав Конституционного суда надо избирать кандидатов на широкой конкурсной основе из числа лиц, отвечающих установленным требованиям.

Полномочия Конституционного суда прописаны, в целом, грамотно. Но их можно расширить. Например, добавить полномочие о толковании норм Конституции по запросам уполномоченных субъектов, решать вопросы о конституционности целей и задач политических партий, о законности парламентских выборов и референдумов.

Непонятно, на каком основании разработчики включили в раздел «Правосудие» главу 8 («Прокуратура») и главу 9 («Адвокатура»). Видимо, в этом нет необходимости.

В проекте раздела VII («Контроль и надзор»), кроме главы 10 («Уполномоченный по правам человека») и главы 11 («Контрольная палата Республики Беларусь»), предлагаются две новые главы: глава 12 («Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности») и глава 13 («Комитет по этике государственной службы и противодействию коррупции»).

Считаю, что предлагаемые в главах 12 и 13 органы будут претендовать на роль тайной полиции с особыми полномочиями. Кроме того, трудно найти людей, которым можно доверить тайны разведки, контрразведки, МВД, прокуратуры и др. Указанные задачи могли бы решать профильные депутатские комиссии с подключением авторитетных специалистов.

На мой взгляд, самым слабым местом проекта является раздел X «Переходные и заключительные положения». Он начинается со статьи 161 («Вступление в силу Конституции»). В ней записано:

*Настоящая Конституция публикуется и вступает в силу на следующий день после официального обнародования итогов референдума.*

Из последующих статей этого раздела становится понятно, что полномочия Национального собрания Республики Беларусь предполагается сохранить до первого заседания Верховного Совета Республики Беларусь. Нынешний Центризбирком будет действовать до тех пор, пока его не реорганизуют в Центральную избирательную комиссию Республики Беларусь (ст. 165). Не менее важно и то, что срок полномочий судей Конституционного суда должен завершиться лишь через 30 дней после первого заседания Верховного Совета (ст. 166).

С учетом изложенного можно предположить, что разработчики проекта Конституции считают возможным назначить референдум по действующей

Конституции. То есть, новую Конституцию предлагается принять на обломках старой системы власти и по ее правовым нормам. Это представляется нереальным.

## **Вариант возврата Конституции 1994 г.**

Автор статьи обосновывает такую позицию и считает, что это – законный, быстрый и простой путь утверждения в стране законности, демократии и справедливости.

Поправки в Конституцию 1994 г. могут вноситься после избрания нового состава легитимного парламента, каковым является Верховный Совет Республики Беларусь. Для этого необходимо создать Конституционную комиссию, которая будет предлагать изменения и дополнения в Конституцию по мере их готовности.

Прежде всего, следует определиться со статусом будущего президента. Здесь возможны два варианта: упразднить должность президента или перейти к избранию президента парламентом.

В первом случае из Конституции 1994 г. подлежит исключению глава 4 «Президент Республики Беларусь». Вместо нее вводится глава «Правительство Республики Беларусь». Полномочия президента переходят Председателю Верховного Совета Республики Беларусь и частично к Президиуму Верховного Совета.

Во втором случае президент будет избираться парламентом путем тайного голосования. Кандидатами на эту должность могут быть как депутаты парламента, так и иные граждане. В результате обсуждения кандидатур и рейтингового голосования в бюллетень должны включаться два кандидата. Побеждает тот, кто получает больше голосов, но не менее 50% от полного состава депутатов.

На мой взгляд, следует установить избрание президента на один срок с тем, чтобы обеспечить ротацию президентов из числа достойных граждан страны.

При таком изменении статуса президента ключевым органом в системе власти станет правительство. Оно будет формироваться парламентом. Первоначально депутатам следует определиться с кандидатурой премьер-министра. Избранный премьер-министр после консультаций с парламентскими фракциями и комиссиями может предложить состав будущего правительства, который утверждается общим списком.

Главу 5 «Суд» предлагается дополнить указанием на структуру и порядок формирования судов. Так, система общих и специализированных судов



должна возглавляться высшими судами. Судьи высших судов должны избираться на должность Верховным Советом по рекомендации Всебелорусского совета судей сроком на пять лет с правом переизбрания на новый срок. Судьи иных судов должны избираться местными представительными органами соответствующего уровня.

Что касается Конституционного суда, то его регламентация будет осуществляться в главе 6 Конституции. Членов Конституционного суда следует утверждать в должности также на заседании парламента сроком на пять лет с правом переизбрания на новый срок.

Компетенцию Конституционного суда следует расширить. В частности, суд вправе: проверять на предмет соответствия Конституции Республики Беларусь проекты международных договоров и соглашений, подлежащих ратификации Республикой Беларусь, а в необходимых случаях – действующие международные договоры и соглашения Республики Беларусь; проекты изменений и дополнений в Конституцию; законы и постановления Верховного Совета Республики Беларусь; постановления Правительства, правовые акты республиканских органов государственного управления, иных государственных органов, носящие нормативный характер; формулировки вопросов, выносимых на республиканские референдумы; цели и задачи политических партий и иных республиканских общественных объединений с учетом практики их деятельности; в необходимых случаях принимает решения о прекращении деятельности политических партий и иных республиканских общественных объединений; давать толкование норм Конституции Республики Беларусь применительно к конкретным случаям; рассматривать жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод в нормативных правовых актах<sup>5</sup>.

В качестве поправок в Конституцию предлагается две новые главы: «Наблюдательный совет Республики Беларусь в сфере телерадиовещания, интернета и печати» (8-1) и «Уполномоченный Республики Беларусь по правам человека» (8-2).

Наличие таких глав может стать дополнительными гарантиями защиты свободы СМИ и прав человека в новой Беларуси.

Предлагаемый вариант как бы возвращает Беларусь в прошлое, а точнее: в исходное законное состояние (*restitutio in integrum*). Это позволит восстановить легитимные органы власти и начать государственную деятельность на законной основе.

---

<sup>5</sup> Обоснование такой компетенции Конституционного суда Республики Беларусь см.: М. И. Пастухов, *Перспективы развития конституционной юстиции в Республике Беларусь*, «Studia Politologiczne» 2020, № 56, с. 85–101.

## Заключение

Изучение указанных вариантов конституционного развития Республики Беларусь позволяет сделать следующие выводы.

Поправки в Конституцию от действующей власти мало что изменяют в устоявшейся в стране системе власти. Новый орган власти – Всебелорусское народное собрание – станет квази-парламентом и средством контроля над президентом со стороны предыдущего главы государства. Парламент и правительство останутся в таком же зависимом состоянии. Суды не обретут необходимой для их деятельности независимости, поскольку почти все судьи будут назначаться президентом. Предоставление гражданам права на обращение в Конституционный суд не изменит их беззащитного положения перед органами власти.

Проект «народной Конституции», подготовленный группой под руководством А. Лебедько, следует признать достаточно грамотным и сбалансированным. Однако его принятие через референдум представляется незаконным и маловероятным.

Восстановление Конституции 1994 г. является единственно правильным и законным выходом из затянувшегося конституционного кризиса в Беларуси. В результате будет создана правовая основа для формирования легитимных органов власти и внесения поправок в Конституцию в установленном ею порядке.

## Библиография

- М. I. Pastukhov, *Perspektivynrazvitiya konstitutsionnoy yustitsii v Respublike Belarus'* [М. И. Пастухов, *Перспективы развития конституционной юстиции в Республике Беларусь*], «Studia Politologiczne» 2020, № 56.
- Predlozheniya v Konstitutsiyu Respubliki Belarus', razrabotannyye Konstitutsionnoy komissiyey* [Предложения в Конституцию Республики Беларусь, разработанные Конституционной комиссией], [https://ksds.by/wp-content/uploads/2021/06/predlozheniya\\_po\\_izmeneniyu\\_konstituczii.pdf](https://ksds.by/wp-content/uploads/2021/06/predlozheniya_po_izmeneniyu_konstituczii.pdf) (22.09.2021).