

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск I) №3, 2022 (№270)**

**Конституционная реформа в Белоруссии: ее предпосылки,
содержание и возможные последствия**

Николай Маратович Межевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований, руководитель Центра белорусских исследований ИЕ РАН

Всеволод Владимирович Шимов

кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Белорусского государственного университета

Аннотация. 27 декабря 2021 года опубликован проект изменений в Конституцию Белоруссии, который должен быть вынесен на референдум в феврале 2022 года. Принятие новой редакции Конституции может стать поворотным событием в истории Белоруссии, стоящей перед проблемой транзита власти. Авторы рассматривают предпосылки и особенности конституционной реформы, возможные последствия и риски, связанные с ее реализацией.

Ключевые слова: Белоруссия, Конституция, референдум, президент, Всебелорусское народное собрание.

Авторы. *Межевич Николай Маратович* – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник, Институт Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. **E-mail:** mez13@mail.ru

Шимов Всеволод Владимирович – к. полит. н., доцент кафедры политологии, Белорусский государственный университет. **Адрес:** 220030, Беларусь, Минск, ул. Ленинградская, 8. **E-mail:** vs.shimoff@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1320222129> EDN: <https://www.elibrary.ru/YNWUQF>

Проблематика Союзного государства России и Беларуси продолжает оставаться в центре внимания. Наиболее активно обсуждаются военные вопросы, что объяснимо в текущих условиях международного кризиса. В январе 2022 г. вышел аналитический доклад, дающий комплексное представление о всем спектре российско-белорусских отношений¹, за исключением вопроса о референдуме по внесению изменений в Конституцию Беларуси, который должен состояться 27 февраля 2022 г.

Текст предполагаемых поправок в Конституцию был обнародован 27 декабря 2021 г.². Реформа не является случайным или ситуативным решением. «Союзное государство сталкивается с растущим санкционным и военно-политическим давлением, зарубежным вмешательством во внутренние дела. Необходима системная работа по углублению интеграции с учетом интересов граждан наших стран в сфере экономики, промышленности и цифровизации, а также в гуманитарной сфере»³. Запуск интеграции и решение экономических и социальных вопросов должны базироваться на устойчивом политическом фундаменте.

Исторические предпосылки конституционной реформы

Предлагаемая реформа – уже четвертая в новейшей истории Белоруссии. Первая редакция белорусской Конституции была принята Верховным советом республики 15 марта 1994 г.

Уже через год, 14 мая 1995 г., состоялся референдум, по итогам которого в Конституцию были внесены первые поправки. В частности, русский язык получил статус государственного наравне с белорусским, а президент – право распускать Верховный совет. Значимость этих поправок велика. При этом большинство наблюдателей и исследователей не имеют претензий к данному референдуму. Для «альтернативной» истории, предлагаемой оппозицией, это создает определенную проблему.

Самые масштабные изменения в Конституцию были внесены на референдуме 24 ноября 1996 г. в результате затяжного конфликта президента и Верховного совета. Предложенная А.Г. Лукашенко редакция Конституции предполагала существенное расширение полномочий главы государства. При этом масштаб полномочий с точки зрения буквы закона не выходил за рамки традиций президентских республик.

Президент Беларуси получил право формировать вертикаль республиканской исполнительной власти и назначать глав районов, городов и областей, членов

¹ Российско-белорусские отношения в 2022 г.: союзные программы, новые вызовы и направления интеграции: Аналитический доклад. – М.: Ассоциация внешнеполитических исследований имени А.А. Громыко, Институт Европы РАН. – 2022. – 20 с.

² Проект изменений и дополнений конституции Республики Беларусь для всенародного обсуждения // Президент Республики Беларусь. 27.12.2021. URL: <https://president.gov.by/bucket/assets/uploads/documents/konstituciya-na-27-dekabrya.pdf> (дата обращения: 23.01.2022)

³ Союзное государство Беларуси и России: результаты для граждан и перспективы / Громыко Ал.А., Рахманов С.К. и др.; Ассоциация внешнеполитических исследований имени А.А. Громыко. М., 2021. – с.5

Центральной избирательной комиссии, судей, генерального прокурора, председателя Национального банка. Еще одной прерогативой президента стало право издавать декреты, имеющие силу закона. Однопалатный Верховный совет был заменен двухпалатным Национальным собранием, возможности которого в новой конфигурации власти оказались несколько ограничены.

Последний на данный момент конституционный референдум состоялся в Белоруссии в 2004 г. и снял ограничения на количество сроков для избрания одного и того же лица на пост президента. Таким образом, постепенно в Белоруссии сложилась модель суперпрезидентской республики. Она создавалась под действующего белорусского лидера А.Г. Лукашенко и выстроенную им политическую систему, известную своей жёсткостью. Эти признаки, с нашей точки зрения, не являются критичными. Такими же признаками сегодня обладают многие разновидности демократий, ряд из которых ближе к демократиям либерального толка, другие же тяготеют к демократиям управляемого и централизованного типа.

Одна из особенностей демократий комбинированных типов – доминирование фигуры лидера, что имеет свои сильные и слабые стороны. Из последних – возможная неустойчивость при политическом транзите, неуправляемый передел власти и собственности. Например, именно такой вариант наблюдался в последнее время в Казахстане. Для таких систем задачей становится сохранение устойчивого баланса между элитными группами и недопущение к власти несистемной оппозиции.

В 2015 г. А.Г. Лукашенко вступил на должность президента Белоруссии в пятый раз, и дискуссия о транзите власти де-факто стала нормой. В 2018 г. в Минске много обсуждали⁴ новую конституционную реформу, которая должна была заложить основы для управляемого транзита власти. Спокойный внешнеполитический фон и негласная поддержка Западом «многовекторного курса», который в тот период проводил официальный Минск, благоприятствовали такому сценарию⁵. По всей видимости, тогда реформа не состоялась из-за «бархатной революции» в Армении, которая справедливо была расценена как нежелательный прецедент.

В ходе президентской кампании 2020 г. тему конституционной реформы поднимали все основные оппоненты А.Г. Лукашенко, включая В. Бабарико и С. Тихановскую. Бабарико предлагал вернуться к первой редакции белорусской конституции 1994 г. и планировал сделать борьбу за конституционную реформу основой деятельности оппозиции на послевыборный период в случае проигрыша⁶. Тихановская изначально позиционировала себя как временного кандидата, который в случае победы проведет конституционную

⁴ «Нужно исходить из жизни общества» – Ермошина о перспективе проведения референдума // БелТА. 26.04.2018. URL: <https://www.belta.by/politics/view/nuzhno-ishodit-iz-zhizni-obschestva-ermoshina-o-perspektive-provedeniya-referenduma-300453-2018/> (дата обращения: 23.01.2022)

⁵ Межевич Н.М. Многовекторность и реальный суверенитет в российско-белорусских отношениях // Серия «Аналитические записки Института Европы РАН», №40, 2020 (№223). URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an223.pdf> (дата обращения: 23.01.2022)

⁶ Бабарико предложил провести референдум и изменить конституцию Белоруссии // РБК. 19.06.2020. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5eecf1a99a7947f22dad5e3d> (дата обращения: 23.01.2022)

реформу и досрочно покинет свой пост. Впрочем, и она предлагала начать с «чистого листа», то есть вернуться к Конституции 15 марта 1994 г., игнорируя референдум 14 мая 1995 г. Каких-либо оснований для подобных действий представители оппозиции не приводили.

Таким образом, к 2020 г. необходимость конституционной реформы стала очевидной и для власти, и для оппозиции. Если для правящей группы, консолидированной вокруг А.Г. Лукашенко, основной задачей являлось сохранение существующей системы в условиях неизбежного завершения персоналистского правления, то оппозиция в предвыборной кампании сделала ставку на критику существующего конституционного устройства. Основным объектом критики первоначально стала сверхцентрализация власти в руках президента и его несменяемость⁷. Но в дальнейшем критике подверглись абсолютно все элементы экономической, социальной и политической модели Беларуси.

События 2020 г. стали точкой бифуркации для белорусской политической системы. В случае победы оппозиции конституционная реформа стала бы неизбежным элементом процесса передела власти и собственности, а также демонтажа действующего режима. Но на практике реализовался другой сценарий. В результате конституционная реформа направлена на поддержание, сохранение, совершенствование существующей системы и подготовку к управляемому транзиту власти. Государственный переворот не состоялся, взял верх процесс эволюции.

Всебелорусское народное собрание – новый орган власти

Основное новшество предлагаемого проекта Конституции – введение в систему власти нового конституционного органа – Всебелорусского народного собрания (ВНС), которому посвящена отдельная глава проекта основного закона страны.

До настоящего времени ВНС носило символический характер и не имело конституционно закреплённого статуса. Первое ВНС состоялось в 1996 г. и представляло собой неформальный съезд сторонников А.Г. Лукашенко. Мероприятие было организовано в контексте противостояния президента и Верховного совета с целью продемонстрировать широкую народную поддержку белорусского лидера.

Впоследствии Всебелорусские народные собрания проводились с периодичностью раз в пять лет, обычно на излете президентского срока. На них А.Г. Лукашенко отчитывался о проделанной работе, определялись планы на следующие пять лет. Делегатами ВНС всегда были лояльные власти люди, а сам механизм их выбора оставался непрозрачным. Всего к настоящему времени проведено 6 ВНС – в 1996, 2001, 2006, 2010, 2016 и 2021 гг.

⁷ Межевич Н.М. Беларусь: политические и экономические предпосылки будущего кризиса. Серия «Аналитические записки Института Европы РАН», №34, 2020 (№217). URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2020/an217.pdf> (дата обращения: 23.01.2022)

В проекте обновленной Конституции ВНС характеризуется как «высший представительный орган народовластия Республики Беларусь, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие» (статья 89¹).

Любопытно, что в качестве представительного органа ВНС оказывается, по сути, выше парламента – Национального собрания, которое характеризуется как просто «представительный и законодательный орган Республики Беларусь» (статья 90).

Численность ВНС составляет до 1200 человек, туда входят президент, представители всех ветвей власти, местных советов депутатов, гражданского общества (это понятие не уточняется). Членство в ВНС также предусмотрено для прекратившего свои полномочия президента. Созываться ВНС будет раз в год (хотя возможны и внеочередные собрания), однако у него имеется постоянно действующий президиум во главе с председателем (статья 89², 89⁴).

Новый орган получит весьма широкие полномочия. ВНС утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину и концепцию национальной безопасности, а также решает вопросы об отправке военнослужащих за пределы Беларуси, введения военного и чрезвычайного положения (статья 89³). ВНС получит право смещать президента и решать вопрос о легитимности выборов (там же). Помимо этого, ВНС назначает судей и членов Центральной избирательной комиссии (там же). Ранее эти функции принадлежали президенту.

Решения ВНС будут носить обязательный характер и «могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов» (статья 89⁵). Механизм избрания ВНС в проекте не прописан, его определим отдельный закон (статья 89⁶).

Изменения в статусе президента

С появлением ВНС полномочия президента значительно сократятся. Он утратит право издавать декреты, имеющие силу закона, не сможет самостоятельно назначать судей и членов ЦИК (статья 84). Кроме того, право ВНС решать вопрос о смещении президента с должности в случае тех или иных нарушений также ставит главу государства в зависимость от нового органа.

Время пребывания одного и того же человека на посту президента будет ограничено двумя пятилетними сроками (статья 81). В нынешней редакции белорусской Конституции ограничения по срокам нет (отменено в 2004 году), и это также может рассматриваться как определенное ослабление позиций президента в системе власти.

Для кандидатов на должность президента будет повышен возрастной ценз с 35 до 40 лет, а также установлены достаточно жесткие ограничения: они должны постоянно проживать на территории Белоруссии не менее 20 лет непосредственно перед выборами

(в текущей редакции конституции – 10 лет), а также не иметь гражданства, вида на жительство или иного документа иностранного государства, дающего право на льготы и иные преимущества (в действующей Конституции таких оговорок нет).

Много внимания в новой редакции конституции уделяется гарантиям и иммунитету для бывшего президента, который станет фигурой неприкосновенной и получит пожизненное членство в Совете республики (верхняя палата белорусского парламента) и ВНС (статья 89). Появление этих норм косвенно указывает на то, что предложенный проект Конституции – элемент подготовки к транзиту власти.

Таким образом, в соответствии с предлагаемыми изменениями, власть президента окажется серьезно ограниченной по сравнению с действующим вариантом Конституции. Однако он останется сильной политической фигурой, контролирующей исполнительную власть и силовой блок.

Другие изменения

В обновленной редакции Конституции предлагается сделать акцент на укреплении государственного патриотизма. В преамбуле имеются такие формулировки, как «сохранение национальной самобытности и суверенитета», «независимость и процветание Республики Беларусь». Появятся положения о том, что «государство обеспечивает сохранение исторической правды и памяти о героическом подвиге белорусского народа в годы Великой Отечественной войны» (статья 15), о том, что «проявление патриотизма, сохранение исторической памяти о героическом прошлом белорусского народа являются долгом каждого гражданина Республики Беларусь» (статья 54).

Появление подобных формулировок симптоматично и происходит на фоне резкого ухудшения отношений официального Минска с Западом. При этом будет сохранен приоритет международного права (статья 8), хотя отказ от этой нормы активно обсуждался⁸. Так, по мнению близкого к белорусской власти политического эксперта П. Петровского, «сохранение приоритета принципов и норм международного права над национальным противоречит принципам суверенности независимого государства. Поэтому следует ввести приоритет принципов, ценностей, норм и идеологии национального права над международным»⁹.

⁸ В движении «Родина» указали на ряд опасностей в предлагаемых проектом новой Конституции нормах // Политринг. 13.01.2022. URL: <https://politring.com/proekt-konstitutsii/50531-v-dvizhenii-rodina-ukazali-naryad-opasnostey-v-predlagaemyh-proektom-novoy-konstitucii-normah.html> (дата обращения: 23.01.2022);

⁹ «Из Конституции надо убирать либеральную идеологию». Эксперт ОО «Белая Русь» о поправках Основного Закона // Минскские новости, 16.01.2022. URL: <https://minsknews.by/iz-konstituczii-nado-ubirat-liberalnuyu-ideologiyu-ekspert-oo-belaya-rus-o-popravkah-osnovnogo-zakona/> (дата обращения 23.01.2022)

Сохранение приоритета международного права может указывать на то, что несмотря на внешний конфронтационный фон белорусское руководство не теряет надежды на возобновление диалога с Западом и оставляет для этого формальные возможности.

Из проекта новой Конституции убрано «стремление к нейтралитету», которое упоминалось в 18 статье. Теперь говорится о том, что «Республика Беларусь исключает военную агрессию со своей территории в отношении других государств». При этом, как указано выше, ВНС наделяется правом отправлять белорусских военнослужащих за рубеж.

В смысловой увязке с усилением патриотической риторики делается и акцент на традиционные ценности: в частности, появилось определение брака как союза мужчины и женщины (статья 32).

Некоторые выводы

Анализ проекта поправок к белорусской Конституции позволяет сделать вывод, что основная цель реформы – управляемый транзит власти, при котором политический лидер уступает кресло главы государства преемнику, но сохраняет контроль над самим транзитом в качестве председателя ВНС.

Новая Конституция будет означать переход от централизованной президентской республики к системе с двумя политическими центрами – президентом и ВНС. При этом роль парламента, политических партий и прочих институтов представительной демократии останется незначительной, как и сейчас.

Этому может быть ряд объяснений. Во-первых, крайняя слабость представительских институтов, таких как партии. На сегодняшний день влияние партий на политическую систему Белоруссии минимально. В нижней палате Национального собрания из 110 депутатов лишь 20 представляют те или иные политические силы. В Белоруссии также отсутствует так называемая «партия власти» – характерный элемент политических систем многих постсоветских государств. В этих условиях делать ставку на усиление парламента и политических партий с точки зрения действующей власти было бы нелогично.

Другой причиной может быть риск непредвиденных итогов голосования на парламентских выборах или новой волны протестов в связи с их результатами, как было в августе 2020 г.

Представляется, что эти соображения могут объяснить, почему ставка была сделана не на перераспределение полномочий от президента к парламенту в рамках традиционной системы разделения властей, а на формирование нового органа – Всебелорусского народного собрания.

Обращает на себя внимание, что в проекте Конституции не прописан механизм формирования ВНС, который должен быть определён отдельным законом. Это дает

возможность создать такой механизм, который позволил бы действующей власти сохранять максимальный контроль за процедурой отбора кандидатов.

Таким образом, обновленная Конституция позволит обеспечить сохранение власти в руках нынешней правящей элиты во главе с А.Г. Лукашенко, однако ставка делается на то, чтобы власть стала менее персоналистской, более коллегиальной и институциональной. Это подтверждают и слова П. Петровского о том, что новая Конституция «позволяет принимать решения, если так можно выразиться, “более коллективно”, что будет содействовать формированию “коллективного Лукашенко”»¹⁰.

Однако есть риск того, что новая конструкция власти окажется излишне громоздкой и неустойчивой, ведь ВНС превращается, по сути, в еще одну ветвь власти. И неясно, как Собрание в итоге впишется в существующую политическую систему.

Появление еще одного центра власти может привести к росту внутриэлитной конкуренции и противоречий, сдерживать которые в условиях децентрализованной системы управления будет сложнее. В этой связи нельзя вновь не вспомнить негативный опыт Казахстана, где с 2018 г. реализовывалась во многом схожая модель управляемого транзита. Необходимо отметить, что первые слухи о готовящейся конституционной реформе появились в Белоруссии в связи с началом транзита в Казахстане, и логично предположить, что казахский опыт, который до января 2022 г. выглядел весьма успешным, оказал влияние на текст поправок в белорусскую Конституцию. Сегодня уже очевидно, что большую роль в политическом кризисе в Казахстане сыграл внутриэлитный раскол, усугубленный фактическим двоевластием в рамках тандема Назарбаев-Токаев.

Сформированная Лукашенко политическая элита является гораздо более однородной и сплоченной, чем в Казахстане, в ней на порядок меньше противоречивых региональных и клановых интересов. Более того, в 2020 году эта элита прошла проверку на прочность.

Тем не менее, децентрализация власти и появление параллельного управленческого центра в лице Всебелорусского народного собрания создадут определенные соблазны и риски, особенно учитывая непростую внешнеполитическую ситуацию и не устраненные внутривластные противоречия.

Можно предположить, что процесс транзита власти в Белоруссии окажется более растянутым, чем считалось ранее. Нельзя исключать, что на первых порах А.Г. Лукашенко совместит позиции президента и председателя ВНС, тем самым сохранив в своих руках весь объем власти и контроля над политической системой, а выбор и выдвижение преемника будут отложены на более отдаленную перспективу. Это позволит обеспечить более плавный и управляемый переход к обновленному конституционному устройству. «Успех конституционной реформы в Беларуси будет способствовать общенациональному диалогу в Республике, укреплению

¹⁰ «Из Конституции надо убирать либеральную идеологию». Эксперт ОО «Белая Русь» о поправках Основного Закона // Минские новости, 16.01.2022. URL: <https://minsknews.by/iz-konstituczii-nado-ubirat-liberalnuyu-ideologiyu-ekspert-oo-belaya-rus-o-popravkakh-osnovnogo-zakona/> (дата обращения 23.01.2022)

интеграционных процессов на постсоветском пространстве, в первую очередь в рамках Союзного государства и Евразийского экономического союза (ЕАЭС)».¹¹

Дата выпуска: 2 февраля 2022 года

Constitutional reform in Belarus: background, contents and possible consequences

Abstract. *On December 27, 2021, a draft version of the amended Constitution of Belarus was published. It will be submitted to a referendum scheduled for February 2022. In case of its adoption, the new version will be the turning point in political history of Belarus, which is experiencing the transit of power. The paper discusses prerequisites for the constitutional reform, its main features, as well as possible consequences and risks associated with its implementation.*

Key words: *Belarus, Constitution, referendum, president, All-Belarusian People's Assembly.*

Authors. *Mezhevich N., Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: mez13@mail.ru*

Shimov V., *Candidate of Science (Politics), Associate Professor, Department of Political Science, Belarusian State University. Address: 8, Leningradskaya str., Minsk, Belarus. E-mail: vs.shimoff@gmail.com*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1320222129> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/YNWUQF>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: February 2, 2022.

¹¹ Российско-белорусское сотрудничество: время стратегических решений / Ассоциация внешнеполитических исследований имени А.А. Громыко, Институт Европы РАН. М., 2021. – 38 с. DOI: 10.15211/978-5-98163-173-3 с.5