

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В БЕЛАРУСИ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

В. А. Деревянко

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 12 мая 2022 г.

**Аннотация:** *рассматривается трансформация политического режима Республики Беларусь в контексте конституционных реформ. Проведенная в 2022 г. реформа стала самой масштабной с 1996 г., когда был начат процесс консолидации неопатримониального режима. Последняя реформа может рассматриваться как значимый этап в подготовке транзита власти.*

**Ключевые слова:** *Беларусь, референдум, трансформация политического режима.*

**Abstract:** *this paper examines political regime transformation in Belarus in the context of constitutional reforms. The reform carried out in 2022 was the most ambitious since 1996, when the process of consolidating the neopatrimonial regime began. The last reform can be regarded as a significant stage in the preparation of the transition of power.*

**Key words:** *Belarus, referendum, political regime transformation.*

Конституционные реформы знаменуют собой существенные, поворотные моменты политического развития. Конституции являются основанием для легализации политической системы и обеспечивают базу для взаимодействия общества и государства. Поскольку конституции выполняют стабилизирующую функцию и закрепляют институциональные основы политической системы, вопрос о необходимости и целесообразности конституционных реформ в каждой конкретной ситуации приобретает большое политическое значение. Многие действующие конституции подвергались изменениям, самым распространенным из которых является принятие поправок [1, с. 8–9].

Конституция Республики Беларусь за время своего существования претерпела целый ряд изменений, которые отражали динамику политического режима. Референдум 1995 г. легитимировал такие поправки, как наделение русского языка статусом государственного и наделение президента правом роспуска национального парламента – Верховного Совета. Эти поправки имели символическое значение и обозначили начало тренда на эволюцию политического режима в направлении большей персонализации, если говорить о внутренней политике, и в направлении развития сотрудничества с Россией, если говорить о его внешнеполитической ориентации.

Референдум 1996 г. проводился в условиях противостояния президента и парламента – Верховного

Совета. Конфликт между ветвями власти, ставший центром острого институционального кризиса, во многом был порожден несбалансированностью политической системы молодого независимого государства.

На референдум 1996 г. было вынесено две группы вопросов. Вопросы, инициированные президентом, включали одобрение дополнений, соответствующих трансформации республики из парламентско-президентской в президентскую, а также вопрос об отмене смертной казни, вопрос о переносе Дня независимости на день, соответствующий освобождению Беларуси от гитлеровских захватчиков, и вопрос об одобрении свободной продажи и покупки земли. Таким образом, поддержка позиции президента предполагала не только ориентацию на сильную президентскую власть, но и ограничение динамики рыночных преобразований, а также ориентацию на определенную историческую преемственность по отношению к социалистическому периоду как альтернативу представлению о развитии независимой республики в абсолютно новом историческом и геополитическом контексте.

Вопросы, предлагавшиеся Верховным Советом, в свою очередь, предполагали реализацию проекта трансформации государства в парламентскую республику, ликвидацию института президентской власти, усиление контроля над финансированием деятельности всех органов власти и усиление выборного начала в местном самоуправлении.

Изменения, внесенные в основной закон страны в 1996 г. по результатам референдума, получили положительные оценки. Его результаты зафиксировали уве-

ренную победу президента и, соответственно, легитимировали дальнейшее усиление власти главы государства. В результате президент был наделен правом назначать членов ЦИК, судей Верховного и Конституционного судов, глав регионов, самостоятельно назначать референдум. Сильный президент получил возможность контроля над всеми ключевыми процессами в политической системе. Закрепленная в ст. 79 Конституции функция посредничества между органами власти в сочетании с правом принимать решения об отставке правительства (как полностью, так и отдельных его членов) и правом издания имеющих силу закона декретов (ст. 101 Конституции РБ) сделали президента республики одним из самых «сильных» на постсоветском пространстве, не только с политической точки зрения, но и с формально-правовой.

Также весьма значительным стало влияние президента на судебную власть, которая сыграла свою роль в политическом кризисе 1996 г. Назначая половину членов Конституционного суда, президент, с одной стороны, делит эту функцию с верхней палатой парламента, но, с другой стороны, восемь сенаторов также назначаются президентом, что делает самостоятельность парламента в данном вопросе весьма относительной. Это же касается и полномочий президента в области назначений судей Верховного суда с согласия верхней палаты. При этом согласие парламента, даже формальное и ограниченное, не требуется для освобождения от должности председателей и судей высших судебных органов, членов Центральной комиссии по выборам, генерального прокурора страны и еще целого ряда должностных лиц, выполняющих важные функции в политической системе.

Верховный Совет сменило двухпалатное Национальное собрание, которое можно определить как ограниченно автономный парламента, не обладающий полнотой законодательной инициативы и располагающий усеченными возможностями в сфере назначений высших должностных лиц государства. Для роспуска нижней палаты – Палаты представителей – президенту достаточно двукратного отказа утвердить кандидатуру премьер-министра.

Одним из требований Верховного Совета было усиление контроля над финансированием органов государственной власти. Президент А. Г. Лукашенко, одержав победу по итогам политического кризиса, фактически взял эти процессы под контроль. Так, внесение на обсуждение в парламенте законопроектов, касающихся изменения объемов госфинансирования, требует согласия президента или поручения правительства. Таким образом, парламента был лишен самостоятельности в области бюджетной политики. Также выделенная из состава парламента Счетная палата в дальнейшем получила статус финансовой

спецслужбы – Комитета госконтроля, а Резервный фонд Президента занял особое место среди внебюджетных фондов госорганов страны.

Очередные изменения в конституцию Республики Беларусь были внесены в 2004 г. Они касались снятия ограничений на избрание президентом одного и того же лица. Примечательно, что вопрос, заданный на референдуме, проходившем одновременно с парламентскими выборами, касался не только сути поправки в ч. 1 ст. 81 основного закона («Принимаете ли часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: "Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании"»), но и доверия лично А. Г. Лукашенко («Разрешаете ли Вы первому Президенту Республики Беларусь Лукашенко А. Г. участвовать в качестве кандидата в Президенты Республики Беларусь в выборах Президента?»). С этим референдумом исследователи связывают окончательное формирование суперпрезидентской республики в Беларуси [2, с. 21–22].

Пожалуй, ключевой проблемой политической системы данного типа в сочетании с длительно существующим режимом личной власти является проблема обеспечения преемственности и одновременного сохранения политической стабильности. Среди определений политического режима Беларуси присутствуют как сбалансированные оценки, относящие его к электорально-авторитарным режимам, так и более жесткие. Среди последних можно, в частности, назвать определение британского исследователя Э. Вильсона, данное им в заглавии посвященной Беларуси работе, – «последняя диктатура Европы». Впервые эта книга была издана в 2011 г. [3]. В 2021 г. вышло ее новое издание, в котором автор выделяет такие черты «адаптивного авторитаризма», как патримониализм, управляемый плюрализм, имитационная («ложная») оппозиция, имитационные выборы и создание видимости легитимной поддержки [4].

Тем не менее с оценкой белорусского политического режима как строящегося на жестком контроле и пропагандистских усилиях и при этом имитирующего легитимность едва ли можно полностью согласиться. Рассматривая эволюцию политического режима Беларуси и его взаимоотношений с Россией в контексте украинского кризиса, Э. Вильсон и Я. Кривой писали о том, что поддержка действующего президента на выборах 2015 г. была обусловлена пропагандистскими усилиями России и ограничением свободы распространения информации со стороны правительства Беларуси [5]. Тем не менее целый ряд исследователей приходит к выводу о более глубоких и рациональных основах поддержки президента Лу-

кашенко и декларированной им в условиях украинского кризиса пророссийской позиции [6; 7].

Сочетание широкой распространенности патерналистских и патриотических ориентаций, высокая ценность политической стабильности, доверие государственным институтам, фиксируемые исследованиями [8], обеспечили поддержку, необходимую для преодоления протестных настроений как в период до выборов 2020 г., так и после них. Хотя можно сказать, что эта поддержка была в основном пассивной, тогда как активная часть общества оказалась затронутой протестными настроениями, она оказалась достаточной для консолидации режима. И после спада протестной волны политический режим, перехватив повестку оппозиции, которая настаивала на конституционной реформе [2], организует референдум по поводу принятия поправок к конституции.

Нововведения предполагали легализацию Всебелорусского народного собрания в качестве конституционного органа – высшего представительного органа народовластия (ст. 89), обладающего значительными полномочиями в области определения стратегических направлений политики. Другая их важная составляющая – ограничение количества президентских сроков двумя пятилетними периодами при установлении более жестких требований к кандидатам на эту должность. Заслуживают внимания и поправки, касающиеся закрепления принципов независимости и суверенитета, ориентации на традиционные ценности и отказа от нейтралитета. В совокупности принятые поправки ориентированы на обеспечение транзита власти при сохранении основных параметров режима и его внешнеполитической ориентации в условиях консолидации национальных элит

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Деревянко В. А., аспирант  
E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru*

и поддержания общественного консенсуса по поводу базовых ценностей.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире : монография / Т. Я. Хабриева. – М. : Наука РАН, 2016. – 320 с.
2. *Межевич Н. М.* Конституционная реформа в Белоруссии : ее предпосылки, содержание и возможные последствия / Н. М. Межевич, В. В. Шимов // Аналитические записки Института Европы РАН. – 2022. – № 3 (вып. I). – С. 21–29.
3. *Wilson A.* Belarus : the last European dictatorship / A. Wilson. – Yale University Press, 2011. – 256 p.
4. *Wilson A.* Belarus : the last European dictatorship / A. Wilson. – New Haven : Yale University Press, 2021. – 499 p.
5. *Kryvoi Ya.* From Sanctions To Summits : Belarus After The Ukraine Crisis / Ya. Kryvoi, A. Wilson // European Council on Foreign Relations official website. – URL: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_132\\_Belarus\\_\(May\\_5\\_-\\_version\\_2\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_132_Belarus_(May_5_-_version_2).pdf)
6. *Korosteleva E.* Questioning democracy promotion : Belarus' response to the 'colour revolutions' / E. Korosteleva // Democratization. – Vol. 19, № 1, February 2012. – P. 37–59.
7. *Слинько А. А.* Беларусь между Россией и Западом : к вопросу о перспективах развития двусторонних связей в контексте украинского кризиса / А. А. Слинько, Ю. И. Лаптева, Г. Я. Узилевский // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – Т. 10, № 6. – С. 107–114.
8. *Урбан Д.* Ценности населения Беларуси. Результаты национального опроса населения / Д. Урбан. – 2019. – URL: [http://www.research.by/webroot/delivery/files/SR\\_19\\_01.pdf](http://www.research.by/webroot/delivery/files/SR_19_01.pdf)

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh branch  
Derevyanko V. A., Post-graduate Student  
E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru*