

К ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 1994 ГОДА

Чудаков Михаил Филиппович,
доктор юридических наук, профессор
бывший член Конституционной комиссии Республики
Беларусь и рабочей группы по разработке Конституции,
судья Конституционного Суда
Республики Беларусь в отставке,
профессор кафедры конституционного
и административного права Академии управления
при Президенте Республики Беларусь,
Республика Беларусь, г. Минск

Мы полагаем, что в процессе создания Конституции Республики Беларусь 1994 года можно выделить четыре этапа.

Первый этап – это появление идеи новых конституций для союзных республик в составе СССР. Очевидно, эта идея возникла почти одновременно с идеей нового Союзного договора к мысли о необходимости перераспределения компетенции между СССР и союзными республиками, то есть к уступке части полномочий Союза в пользу республик, и, естественно, к идее новых конституций, которые должны были закрепить новые (расширенные) права союзных республик в составе Союза.

Можно сказать, что идея новых конституций для республик Союза ССР родилась в Москве и была спущена «вниз», в республиканские столицы, по партийной вертикали. Идея была разумной – уступить часть полномочий, чтобы не потерять все.

«Перестройка» и «гласность» открыли шлюзы, которые невозможно было закрыть. Все это привело к идее новых конституций.

Второй этап – создание Конституционной Комиссии – начался 22 июня 1990 г., когда было принято постановление Верховного Совета БССР «Об образовании Конституционной комиссии».

Через месяц, 20 июля 1990 г., было принято постановление Верховного Совета «Об избрании Конституционной комиссии».

В п. 1 говорилось об избрании Конституционной комиссии в количестве 74 человек. В п. 2 Конституционной комиссии поручалось разработать проект Конституции (Основного Закона) БССР и в 1991 году опубликовать его для народного обсуждения. В п. 3 предлагалось по завершении народного обсуждения вынести проект на рассмотрение сессии Верховного Совета.

В приложении к постановлению был опубликован список 74 членов Конституционной комиссии. В нее вошли 63 депутата (руководители постоянных комиссий) и те депутаты, которые захотели там работать. Из 9 человек, которые не были депутатами, в комиссию вошли два юриста, возглавившие юридические службы Совета Министров (В. А. Боровцов) и Верховного Совета (Г. А. Василевич), а также несколько представителей юридической науки: профессора С. Г. Дробязко, И. А. Юхо, доценты М. Ф. Чудаков и В. Н. Годунов; доктор юридических наук В. И. Шабайлов; профессор Н. А. Кудинов и доктор юридических наук С. Ф. Сокол. Два юриста вошли в комиссию и по должности, и как народные депутаты – Министр юстиции и Прокурор БССР. С. Ф. Сокол был председателем Союза юристов БССР. Через неделю (27 июля 1990 г.) после создания Конституционной комиссии Верховный Совет БССР принял Декларацию о государственном суверенитете. Декларация о государственном суверенитете от 27 июля 1990 г. сыграла огромную роль для будущей судьбы Беларуси и ее Конституции. Эту роль можно сравнить с ролью трех Уставных грамот БНР, которые объявили миру о существовании белорусской нации и белорусского государства.

То же самое можно сказать о белорусской Декларации от 27 июня 1990 г. Декларация явилась мощным побуждающим толчком для движения в сторону реальной независимости и принятия затем важных государственных актов, ведущих к этой цели. В п. 12 (заключительном) Декларации о государственном суверенитете было сказано, что ее положения «реализуются Верховным Советом путем принятия новой Конституции (Основного Закона) БССР, законов БССР». 31 июля 1990 г. состоялось заседание Конституционной комиссии, однако депутаты были еще не готовы говорить о новой Конституции, поэтому на данном мероприятии прозвучали лишь самые общие слова о концепции будущей Конституции.

Уже 16 октября 1990 г. Верховный Совет издал постановление о ходе подготовки проекта Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР, в котором было записано, что необходимо заслушать информацию о ходе подготовки проекта Конституции. Повестка дня внеочередной второй сессии Верховного Совета была дополнена этим вопросом.

После этого постановлением Верховного Совета БССР от 22 ноября 1990 г. было утверждено решение Конституционной комиссии «О рабочей группе и группе экспертов для подготовки проекта Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР», которым с 1 ноября 1990 г. были утверждены две подкомиссии, каждая из которых включала рабочую группу по созданию проекта Конституции. Потом слово «подкомиссия» ушло из употребления и осталось название «рабочая группа».

Таким образом, официально появились две подкомиссии (рабочие группы). В тот же день, 22 ноября 1990 г., Президиум Верховного Совета принял постановление о проведении Республиканской научно-практической конференции «Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства». Конференция состоялась 27 – 28 февраля 1991 г. На ней были представлены результаты работы рабочих групп. После этого была образована одна рабочая группа, в которую вошли В. А. Боровцов, Г. А. Василевич, А. А. Головкин, Р. А. Кучинский, В. И. Семенов, В. И. Шабайлов, Н. А. Кудинов, И. А. Юхо, М. Ф. Чудаков, Е. М. Глушкевич, Н. А. Толстик, С. Е. Левшунов.

При окончательном формировании группы в марте 1991 года в нее вошли еще два профессора БГУ – В. Ф. Чигир, Н. Г. Юркевич и депутат Верховного Совета В. Ф. Голубев. Практически в таком составе группа и работала до принятия Конституции. Следует только отметить, что летом 1991 года умер один из самых активных ее членов – Н. А. Кудинов.

Прав Г. А. Василевич, который отмечал, что основной вклад в разработку и усовершенствование проекта Конституции, по которому в дальнейшем работал Верховный Совет, внесли именно эти люди.

Весной 1991 года продолжилась активная работа над текстом. 28 мая 1991 г. обсуждался первый объединенный текст проекта Конституции (явившийся итогом работы окончательно

сложившейся группы из 14 человек). С 12 по 24 июля четырнадцать основных авторов работали над текстом в правительственной резиденции «Заславль-1», где 24 июля 1991 г. всеми членами рабочей группы и был подписан первый основной текст проекта Конституции. Разработанная тогда структура и основной массив текстов лежат в основе всех последующих вариантов, появившихся после этого. Ничего принципиально нового после этого не появилось. Более того, по нашему мнению, это был наиболее удачный вариант.

После этого начался самый долгий третий этап – обсуждения и доработки проектов Конституции.

30 сентября 1991 г. Конституционная комиссия одобрила первый проект Конституции и вынесла его на рассмотрение сессии Верховного Совета.

Первое обсуждение произошло 11 ноября 1991 г. на седьмой сессии. С докладом о проекте новой Конституции выступил заместитель Председателя Верховного Совета, руководитель рабочей группы В. И. Шолодонов. Он подробно рассказал о проекте, о проделанной работе, сообщил о том, что было изучено более пятисот замечаний и предложений, из которых более ста были учтены.

Депутаты в массе своей были не совсем готовы к восприятию проекта новой Конституции, так как, помимо прочего, он в значительной степени был ориентирован на западные образцы. Поэтому депутаты высказывали очень много претензий, замечаний и предложений.

11 ноября 1991 г. Верховный Совет решил одобрить в первом чтении основные положения проекта, опубликовать его в печати, а также поручить Конституционной комиссии (фактически – рабочей группе Конституционной комиссии) доработать проект с учетом предложений и замечаний, высказанных народными депутатами и поступивших в ходе народного обсуждения.

3 декабря 1991 г. проект белорусской Конституции впервые был опубликован в печати.

На протяжении 1992 года проект основательно дорабатывался. 22 августа 1992 г. значительно переработанный проект был второй раз опубликован в печати. С 24 по 30 сентября проект обсуждался Конституционной комиссией совместно

со специально созданным временным органом – Консультативным Советом. Главным достижением этой встречи стало привыкание значительной группы депутатов к тексту проекта и к мысли, что новую конституцию все же придется принимать.

Рабочая группа доработала проект в очередной раз с учетом высказанных замечаний, и 14 октября 1992 г. депутатам был разослан вариант, в некоторой степени отличающийся от опубликованного 22 августа 1992 г.

Второй раз Верховный Совет обсуждал проект Конституции 23 и 27 октября 1992 г. Важнейшие конституционные проблемы затем трижды обсуждались на заседаниях Конституционной комиссии (29 октября, 10 ноября, 30 ноября). Центральным вопросом оказался институт президента. Депутаты колебались, но постепенно стало выкристаллизовываться мнение большинства.

20 января 1993 г. на сессии депутаты снова вернулись к проекту Конституции. Обсуждалось постановление о проекте Конституции и отдельные статьи проекта. Несколько раз на голосование выносились различные варианты (с президентом, без президента, президент – только формальный глава государства). 5 февраля 1993 г. второй раз обсуждалось постановление о проекте Конституции. На голосование было поставлено несколько пунктов. За положение о том, что государство в Республике Беларусь будет основано на принципе разделения властей, проголосовало 215 депутатов.

После этого проект снова дорабатывался, обсуждался на заседании Конституционной комиссии и был вынесен на сессию Верховного Совета. Прошедшие голосования были объявлены «мягкими рейтинговыми голосованиями». Они прояснили ряд спорных моментов, и в результате было принято весьма примечательное постановление от 5 февраля 1993 г. под названием «О проекте Конституции Республики Беларусь». В этом документе Конституционной комиссии и ее рабочей группе было поручено доработать проект Конституции Республики Беларусь с учетом предложений и замечаний, высказанных народными депутатами, и закрепить в нем следующие положения:

- а) государство базируется на принципе разделения властей;
- б) высший орган государственной власти – Верховный Совет, одна часть депутатов которого может работать на посто-

янной основе, а другая – совмещать депутатские обязанности с производственной или служебной деятельностью.

Беларусь – президентская республика, в которой президент является руководителем исполнительной власти, и ряд других важных положений.

Конституционной комиссии поручалось:

— детально изучить предложения по обеспечению государством социальной защищенности граждан;

— при необходимости определить наиболее принципиальные вопросы проекта Конституции Республики Беларусь, которые могут быть вынесены на республиканский референдум; соответствующие предложения внести на рассмотрение Верховного Совета Республики Беларусь.

В п. 3 этого постановления было записано, что утверждает Порядок завершения работы над проектом новой Конституции. К постановлению прилагался документ под названием «Порядок завершения работы над проектом Конституции».

Это был, по существу, специальный регламент работы Конституционной комиссии и ее рабочей группы.

Третий раз (фактически – пятый, если считать обсуждения 20 января и 5 февраля 1993 г.) проект Конституции обсуждался с 19 по 27 мая 1993 г. Представленный депутатам проект не публиковался в печати. Впервые проходило обсуждение по отдельным статьям. Голосование также проводилось по отдельным статьям, а в ряде случаев – по частям отдельных статей.

Дискуссия в мае 1993 года заслуживает отдельного подробного анализа (стенограмма обсуждения занимает одиннадцать томов). Депутаты на той сессии дружно голосовали «за» только тогда, когда никто ничего не говорил против. В ряде случаев вообще осталось неясным, почему не принимается статья, никто не возражал, но голосов не хватало. В некоторых случаях не хватало кворума, депутаты покидали зал заседания.

После прошедших консультаций Верховный Совет вернулся к обсуждению проекта 17 июня 1993 г. Рабочая группа представила три варианта решения вопроса о будущей форме республики:

- 1) президентская республика, где президент – глава государства и исполнительной власти;
- 2) республика, где президент является главой государства;

3) вариант, который существовал в тот момент: президента нет, есть Верховный Совет с Председателем, выполняющим функции главы государства, и Совет Министров, возглавляемый Премьер-министром.

После долгих обсуждений состоялось голосование по всем трем предложениям. Первый вариант получил 213 голосов, т. е. для конституционного большинства не хватило 18 голосов (против голосовали 18 депутатов, воздержались 29, не голосовали 20).

В любом случае впервые большинство депутатов четко определили свою позицию.

Очередной вариант проекта Конституции Республики Беларусь включал 60 % статей, принятых конституционным большинством голосов. Депутаты уже почти «привыкли» к проекту, так как его структура и основные тексты статей в основном сохранялись с июля 1991 года.

Предпоследнее (четвертое) обсуждение проекта Конституции на сессии проходило три дня – 30 ноября и 1 – 2 декабря 1993 г. Депутаты конституционным большинством утвердили еще 25 статей, в том числе ст. 1, согласно которой Республика Беларусь является унитарным демократическим социальным и правовым государством, а также ст. ст. 2, 3, 10, 36 и ряд других.

Согласительной комиссии поручалось проанализировать позиции депутатов и внести предложения. Комиссия выполнила задание и подтвердила ранее предложенный вариант государственного механизма – президентскую республику. Голосование по проекту Конституции возобновилось 22 февраля 1994 г.

Следует отметить, что в числе прочих причин работу над Конституцией (точнее, по ее принятию) тормозила недисциплинированность депутатов (обычно на заседаниях Верховного Совета отсутствовали 40 – 50 человек), а также достаточно явно ощущавшееся желание не спешить с принятием новой Конституции, так как это означало новые (фактически досрочные) выборы.

Проанализировав ситуацию, лидеры большинства приняли решение провести голосование по самым спорным моментам при помощи бюллетеней и в течение трех дней.

Голосование проводилось в конце февраля 1994 года, а его итоги были объявлены 1 марта. Таким путем были приняты

гл. 3 «Верховный Совет», гл. 4 «Президент» и разд. 5 «Местное управление и самоуправление». За эти главы было подано 266 голосов, 16 – против, 50 человек не голосовали (в числе последних были оппозиция и ряд «независимых» депутатов). Некоторые депутаты, ранее выступавшие против проекта Конституции (по их мнению, слишком «буржуазной» и «западной»), в последний момент решили проголосовать «за».

Последний четвертый этап – принятие Конституции начался 3 марта на заседании Верховного Совета, так как именно тогда были приняты последние спорные, ранее заблокированные статьи, в том числе ст. 17 о государственном языке (согласно которой государственным языком являлся белорусский язык, а русский язык назывался языком межнационального общения), а также ст. 40 о праве на труд, ст. 66 о принципе равенства на выборах, ст. 73 о референдуме, ст. 110 о судьях, ст. 126 о Конституционном суде, разд. 7 о финансово-кредитной системе и ст. 146 об изменении Конституции.

Однако согласно установленным правилам Конституция должна была быть поставлена на голосование полностью. 15 марта 1994 г. Верховный Совет конституционным большинством (236 голосов) принял Конституцию целиком, затем, после обсуждения, также конституционным большинством был принят Закон о порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь.

Итак, работа над Конституцией Республики Беларусь длилась 3 года 9 месяцев и окончилась 15 марта 1994 г.

Рабочая группа работала постоянно, но и Конституционная комиссия также работала достаточно активно. Так, по нашим подсчетам, комиссия заседала после своего образования 20 июля 1990 г.: в 1990 году – три раза; в 1991 году – девять раз; в 1992 году – пять раз; в 1993 году – пять раз и в 1994 году – четыре раза. Последнее, 23-е заседание, прошло 14 марта 1994 г.

Если делать подсчеты по принципу «один день – один протокол, одно заседание», то получится, что Конституционная комиссия заседала 31 раз.

Необходимо отметить, что практически параллельно с процессом создания новой Конституции шел процесс почти непрерывного изменения и дополнения старой Конституции 1978 года.

К примеру, законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР» или «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Беларусь» только в период с июля 1990 года до февраля 1994 года (то есть в период работы Конституционной комиссии Республики Беларусь) принимались шестнадцать раз.

Подводя итоги, можно сказать, что к наиболее характерным признакам, свойствам и отличительным чертам Конституции Республики Беларусь можно отнести следующие.

Это первая белорусская конституция, которая была принята, когда Беларусь не входила в состав федерации, что в любом случае означает ограничение суверенитета, как это было во времена Речи Посполитой или Советского Союза, то есть это первая полноценная, писаная, юридическая конституция, полностью созданная представителями белорусского народа без чьей-то навязанной помощи, образцов, от которых нельзя отказать, и т. п.

Это первая белорусская Конституция демократического типа, закрепившая принципы:

- разделения властей;
- сдержек и противовесов;
- правового, социального, демократического государства;
- многообразия (плюрализма) политических институтов, идеологий и мнений;
- верховенства права.

К числу отличительных признаков Конституции Республики Беларусь относятся также ее деидеологизированный характер, закрепление многообразия форм собственности, установление равенства государства и гражданина, прямой характер действия норм Конституции. Это первая белорусская Конституция, закрепившая положение о том, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Впервые был признан приоритет международного права.

Впервые в белорусской конституционной истории появился институт конституционного контроля – Конституционный суд.

Конституция Республики Беларусь 1994 года [1] была и является документом выдающегося значения для Беларуси и ее народа, который определял и определяет судьбу нашего государства как независимого члена мирового сообщества.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс] : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

УДК 340

К ВОПРОСУ АДАПТАЦИИ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ К СОВРЕМЕННЫМ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИМ РЕАЛИЯМ

Плащинский Александр Алексеевич,
кандидат политических наук, доцент
первый проректор Учреждения образования
Федерации профсоюзов Беларуси
«Международный университет «МИТСО»,
Республика Беларусь, г. Минск

В настоящее время как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации действуют определенные конституционные ограничения в отношении государственной идеологии. Данные ограничения не способствуют утверждению национально-государственной идеи, важность которой неоднократно подчеркивалась на уровне Главы белорусского государства. В частности, в ст. 4 Конституции Республики Беларусь указано, что «идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан» [1]. В ст. 13 Конституции Российской Федерации отмечается, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» [1].

Как считает академик А. С. Запесоцкий, конституционный запрет идеологии в России является «вредным недоразумением» [2]. На наш взгляд, такой запрет препятствует разработ-