

# Процесс конституционной реформы как фактор консолидации белорусского общества

УДК 342.4(476)



**Виктор БУТРАНЕЦ,**  
кандидат политических наук

**Виктор БУТРАНЕЦ.** Процесс конституционной реформы как фактор консолидации белорусского общества. В статье исследуются некоторые практические аспекты процесса конституционных преобразований, их значимость для обеспечения легальности и легитимности конституционной реформы в Беларуси. Показывается важность разработки и всестороннего обсуждения в обществе концепции реформы как промежуточного этапа, связанного с обоснованием предполагаемых изменений, определением целей и временных рамок их достижения, формированием позиции белорусского народа, выражающейся в понимании целесообразности и поддержке обновления Конституции. Подчеркивается значение сохранения вектора на укрепление суверенитета Беларуси как основы консолидации социума, обеспечения мира и согласия в обществе.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционная реформа, концепция конституционной реформы, целеполагание, суверенитет, этапы реформы.

**Viktor BUTRANETS.** Process of constitutional reform as a factor of consolidation of the Belarusian society. The article examines several practical aspects of the process of constitutional reform, their significance for ensuring the legality and legitimacy of the constitutional transformation in Belarus. It shows the importance of promoting the comprehensive discussions in society of the concept of the reform as an intermediate stage to substantiate the proposed changes, define the goals and time frames for their achievement, and cultivate the understanding and support for the constitutional reform in the Belarusian society. The author emphasizes the importance of the policy towards the strengthening of the sovereignty of Belarus as the basis for consolidating society, ensuring peace and harmony in society.

**Keywords:** Constitution, constitutional reform, the concept of constitutional reform, goal setting, sovereignty, stages of reform.

В феврале этого года состоялось VI Всебелорусское народное собрание (ВНС), принявшее резолюцию, которая засвидетельствовала начало очередного этапа развития политической системы страны. Главной целью предстоящих изменений ставится создание условий для обеспечения участия широких слоев населения в разработке и реализации важнейших направлений государственной политики, формирование нового типа взаимодействия власти и общества, создание механизма, позволяющего большей части населения влиять на принятие основных решений.

Достижение указанной цели намечено осуществить путем проведения конституционной реформы, где важное значение отводится признанию Всебелорусского народного собрания как высшей формы народного представительства с законодательным закреплением его особого правового статуса, а также последующему приведению всех норм законодательства страны в соответствие с Основным Законом [1].

## ОБ АВТОРЕ

**БУТРАНЕЦ Виктор Константинович.**

Родился в 1957 году. Окончил Свердловское высшее военно-политическое танко-артиллерийское училище (1980), Гуманитарную академию Вооруженных Сил Российской Федерации (1993), аспирантуру Академии управления при Президенте Республики Беларусь (2010). Проходил военную службу на различных должностях офицерского состава в Вооруженных Силах и пограничных войсках. Полковник запаса.

С 2014 года – помощник директора Научно-производственного общества с ограниченной ответственностью «ОКБ ТСП».

Кандидат политических наук (2011).

Автор более 20 научных публикаций.

Сфера научных интересов: проблемы информационного противоборства в современных условиях, история, политология, идеология, идеологическая работа.

Следует отметить, что в последние десятилетия многие государства на планете преодолели в своем развитии этапы принятия новых конституций и проведения конституционных реформ, большая часть из которых осуществлялась в рамках процесса установления мира в охваченных войной странах или на фоне экономических, политических и социальных кризисов, где обновленные конституции выступают как средство консолидации социума.

Благодаря огромным усилиям со стороны органов государственной власти белорусское общество осенью 2020 года не скатилось в омут гражданской войны. Однако опыт проведения конституционных реформ в иных странах свидетельствует о том, что организаторы данного процесса, в целях обеспечения успеха намеченных преобразований, их легальности и легитимности, должны всесторонне учитывать исторические, политические, социальные и иные условия, в которых они проводятся.

Общественно-политическое значение принятия новой конституции или внесения изменений в текст основного закона вытекает из определения самого термина, среди множества вариантов которого можно остановиться на следующем: «Конституция есть основной закон, обладающий особыми гарантиями стабильности, который может быть пересмотрен в особом, закреплённом только самой конституцией порядке; учреждающий государство, систему и порядок формирования его органов, их компетенцию, определяющий характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления; устанавливающий пределы государственной власти посредством закрепления прав человека и гражданина и возложения коррелирующих с этими правами обязанностей на государство» [2].

Цивилизационное значение конституции состоит в том, что она способна объединить народ и укрепить государственность, учредить механизмы и процедуры осуществления властных функций, определить юридические границы вмешательства государства в сферу политической, экономической и социальной свободы индивида.



Конституционная реформа – это всегда определенный скачок, качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, который влечет за собой новый этап в развитии социума. Конституционную реформу можно представить как последовательность политико-правовых решений и действий государственной власти, направленных на приведение писанных норм высшего юридического закона страны в соответствие с той реальной, «живой» конституцией, конституцией в материальном смысле слова, которая диктуется потребностями общественного развития и правосознания [3, с. 14].

«...Конституционная реформа – это единовременный или продолжительный политико-правовой процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами» [4, с. 111].

Принимая во внимание, что в нашей стране процесс реформирования конституции переходит в свою практическую заключительную фазу, осознавая высокую степень исторической ответственности за конечные результаты наметившихся реформ, очевидно, что всем политическим и общественным институтам, органам государственного управления предстоит проделать значительный объем работы. Важно, чтобы реформа в Беларуси носила характер поэтапного эволюционного изменения, противостоящего революционному и радикальному слою преобразуемого государственного устройства, чтобы в процессе изменения и совершенствования структуры и отдельных институтов, сохранились положительные достижения существующей социальной системы. Только в этом случае, а также при соблюдении ряда иных важных условий порядка ее принятия или изменения, конституция выполнит роль стабилизирующего фактора общественного развития, в значительной мере будет способствовать установлению и поддержанию мира и согласия в обществе.

По всему видно, что начавшийся процесс конституционной реформы будет иметь достаточно сложный характер, поскольку проводится в условиях наличия в белорусском обществе определенных факторов нестабильности. Реформа не только коснется функционирования внутривластных институтов, но и, вполне вероятно, выйдет на отражение концептуальных позиций, связанных с развитием Союзного государства. В виду особой значимости данного аспекта для жизнедеятельности белорусского государства и его народа, разработчикам конституции важно предусмотреть, чтобы она не оказалась чрезмерно гибкой, допускающей в дальнейшем изменения в упрощенном порядке в зависимости от складывающейся политической конъюнктуры, и в то же время не получилась исключительно жесткой, лишенной маневра в совершенствовании менее значимых тактических постулатов в ее содержании. Ведь не секрет, что подавляющее большинство конституций мира изменяются в усложненном порядке, когда требуется квалифицированное большинство голосов в парламенте или референдум. Некоторые, очень жесткие конституции, не допускают внесения поправок в отдельные главы без общего пересмотра и принятия новой конституции.

Важно подчеркнуть, что реформа не должна проводиться во имя сиюминутного решения экономических, политических или иных возникших в обществе и государстве проблем. Она должна основываться на стратегических целях и программах, устремленных в будущее. Следовательно, требуется этап серьезной подготовительной работы, связанной с обоснованием предполагаемых изменений, формированием позиции белорусского народа, выражающейся в понимании целесообразности и поддержке их принятия. Такой порядок изменения конституции будет гарантировать ее устойчивость и конституционную стабильность. Тем более что в обновленной конституции объектом конституционного регулирования, вероятно, станут не только отношения институтов власти, отдельные личные и политические права человека и гражданина, но и основы экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни.

Позиция главы государства о необходимости проведения конституционной реформы в Беларуси, высказанная им перед делегатами ВНС, сегодня во многом созвучна с настроениями, царящими в обществе. Постсоциалистическая Конституция Республики Беларусь нуждается в снижении излишней регулирующей роли государства, избавлении от чрезмерного бюрократизма. В ней должны найти отражение позиции, касающиеся повышения роли судебной системы, гражданского общества, усиления контроля за исполнительной властью. В форме правления по ряду сторон жизнедеятельности назрела необходимость перераспределения значительной части президентских полномочий на правительство и органы местного самоуправления с усилением их экономических возможностей, расширением финансовой базы. Иными словами, назрели условия для обновления основ конституционного строя, когда прерывание конституционной стабильности в виде конституционной реформы призвано обеспечить широту и гибкость основного закона.

Вместе с тем конституционная реформа – это прежде всего социально-политический процесс, в котором огромное значение отводится концепции конституционной реформы как носителя целостного представления о сути и целевой направленности предлагаемых изменений. Именно в концепции изначально отражаются цели конституционной

реформы, ожидаемые результаты, которые могут быть рассчитаны на ближайшую и отдаленную перспективу. В зависимости от состояния и активности общественных институтов, политических сил, их соотношения, экономических и иных факторов, концепция определяет способ конституционных преобразований, этапы и временные ориентиры осуществления.

Весьма значимо, что в Беларуси обсуждение основных положений концепции началось до представления населению целостного проекта конституционных изменений, что соответствует процедуре подготовки законопроекта о конституционной реформе, проводимой в демократических странах. С 2 октября 2020 года осуществлялся сбор предложений в адрес Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь с идеями реформирования Конституции. На всей территории работали диалоговые площадки, созданные местными органами власти. В них приняли участие представители различных слоев населения, органов власти, эксперты, общественность и молодежь. На основе полученных обобщенных материалов концептуальный подход к конституционной реформе и процессу ее осуществления был обозначен в выступлении Президента Беларуси А.Г. Лукашенко и резолюции ВНС. Это вынесение в 2021 году на всенародное обсуждение, а в начале будущего года и на республиканский референдум проекта новой редакции основного закона, в котором предусмотрено перераспределение полномочий между государственными органами, в том числе органами местного управления и самоуправления; усиление роли политических партий в жизни страны; поддержка созидательных инициатив гражданского общества, направленных на решение конкретных социально-экономических проблем и др.

Вместе с тем в условиях возбуждения обостренного чувства справедливости в обществе, наличия факторов агрессивного информационно-психологического воздействия на белорусский социум извне важно обратить внимание на более тщательное ресурсное обеспечение реформы, под которым понимается, в первую очередь, ее организационно-правовое, информационное и материальное подкрепление.

Широкое обсуждение в обществе концепции конституционной реформы должно явиться стимулирующим и организующим фактором окончательного определения целевых установок реформы. По сути, это поиск оптимального решения, несущего наименьшие издержки. Если предполагаемые издержки окажутся слишком высокими, планируемая реформа может быть растянута во времени, постепенно трансформируя конституцию.

В Беларуси, учитывая разносторонность предполагаемых изменений, также возможно осуществление реформирования конституции в два этапа. Опираясь на исследования в этой области известного российского ученого Т.Я. Хабриевой, очертим примерный «свод» положений, которые, по нашему мнению, имеют «реформаторский» потенциал для Конституции Беларуси и могут быть вынесены на первый этап конституционной реформы. В самом общем виде это положения, связанные:

- со статусом человека (положениями о высшей ценности человеческой личности, свободе человека, его правах и, что не менее важно, о его обязанностях в отношении общества, государства и других индивидов);
- с экономической системой (принципами социально ориентированной экономики, множественности и равноправия форм собственности; свободным рынком, регулируемым в определенной степени государственной властью с целью исключения негативных элементов свободы рынка; свободой конкуренции);
- с социальной системой (социальным государством, свободой труда, принципом социальной справедливости, социальным партнерством, распределением общественного продукта согласно экономическому вкладу, количеству и качеству труда);
- с политической системой (властью народа, демократическим государством, политическим плюрализмом, свободой объединения и политической оппозицией в рамках закона) [4. с. 119].

Рассмотрение концептуальных позиций, касающихся реализации дорожной карты дальнейшего развития Союзного государства, в такой ситуации возможно перенести на второй этап реформы, который целесообразно осуществить через два-три года.

Не секрет, что большинство граждан Беларуси с конституционной реформой связывают не только создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, совершенствование системы государственных органов. В их представлении конституционная реформа совершенно справедливо выступает как проявление присущей общественной жизни общей тенденции к прогрессу. Люди рассчитывают на новый всплеск энергии в обществе, который повлечет более активное поступательное движение вперед в развитии науки, культуры, образования; внедрение новых технологий; рост производительности труда; принятие и реализацию управленческих решений, законов, обеспечивающих защиту



своих национальных интересов; повышение благосостояния народа; формирование новой, более справедливой и демократичной системы экономических и политических отношений, не допускающих углубления расслоения общества и не создающих угроз для разрушения самого государства. При этом текст конституции, по возможности, должен быть настолько безупречным, чтобы даже непримиримые оппоненты могли находить в нем множество достойных позиций, закрепляемых на долгие годы.

На практике, в последние десятилетия, в целях обеспечения функционирования процесса конституционной реформы парламенты и главы государств формировали особые комиссии. Опыт показывает, что в состав комиссии целесообразно включать не только членов парламента, представителей иных органов власти, политических партий, общественных объединений, но и специалистов по конституционному праву, других правоведов (в зависимости от масштаба изменений) или формировать при комиссии группу экспертов.

Согласно резолюции ВНС в состав конституционной комиссии войдут представители государственных органов, юридической общественности, различных отраслей экономики и социальной сферы, которые, вероятно, воспользуются опытом конституционных реформ других стран [4, с. 173].

В Гайане в 1999 году парламент, чтобы осуществить переход от декларированной социалистической модели экономики к рыночным принципам, образовал комиссию по проведению конституционной реформы, которая предложила внести 171 поправку. Поправки вносились отдельными законами с 1990 по 2009 год. Наряду с удалением социалистических положений существенные изменения затронули нормы о правах граждан, женщин, избирательном праве [4, с. 127].

В 2011 году создавалась королевская комиссия в Иордании, когда реформировалась Конституция 1953 года. В 2015 году указом Великого Государственного Хурала – парламента Монголии – создавалась рабочая группа по разработке проекта закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию 1992 года.

Помимо подготовки поправок к конституции или нового текста основного закона указанные комиссии были призваны обеспечивать взаимодействие органов государственной власти и различных общественно-политических сил при рассмотрении вопросов, связанных с конституционной реформой. Они зачастую прибегают к поддержке различного рода авторитетных международных организаций. В этом ключе можно рассматривать роль Венецианской комиссии при подготовке действующей Конституции Туниса [4, с. 127–129].

Практика показала, что подготовка и проведение конституционной реформы требует широкого вовлечения в этот процесс всего общества, что предполагает соответствующее информационное обеспечение. Конституционное регулирование затрагивает очень сложные вопросы, и без должного освещения их содержания и механизмов реализации какая-то часть общественных сил может не воспринять ее проведение. В отдельных странах для разъяснения смысла изменений основного закона отводилось несколько лет, что в итоге позволяло обеспечить и высокую явку граждан в день голосования, и поддержку представленного проекта.

В ЮАР в 2006 году аппаратом Учредительного собрания был создан отдел по связям с общественностью, который подготовил плакаты, брошюры, открытки, комиксы, буклеты и дважды в неделю издавал конституционный информационный бюллетень с еженедельным тиражом 160 тысяч экземпляров. Университетом Кейптауна был разработан официальный тематический веб-сайт; еженедельно на телевидении велась программа, соответствующая радиопрограмма на восьми языках позволяла собирать более десяти миллионов человек; на пяти языках работала телефонная горячая линия. Четыре с половиной миллиона копий проекта основного закона (в сокращенном варианте) и двенадцать миллионов копий окончательного варианта конституции были отправлены по почте бесплатно, а также распространялись в такси и школах. Были сделаны версии Брайля, звукозаписи и графические версии билля о правах. Учебные пособия с текстом конституции были распространены в школах. Проведено почти 500 семинаров по особенностям конституционного процесса, конституционной истории ЮАР, правам человека для самых обездоленных жителей страны [5, с. 91–93].

Займствуя столь масштабный опыт организационной и информационно-разъяснительной работы, следует также учесть, что указанные действия, безусловно, требуют и соответствующего материального обеспечения.

Вместе с тем в какой бы мере ни учитывался опыт конституционного реформирования, получивший успех в различных странах за последние десятилетия, нам, белорусам, разработчикам конституции и, в первую очередь, политической элите страны, необходимо определить главное звено, квинтэссенцию содержания основного закона, опираясь на которые будет создаваться фундамент для консолидации белорусского общества.

Красной нитью через весь процесс конституционной реформы и текст обновленной конституции должна проходить идея дальнейшего укрепления и защиты суверенитета и территориальной целостности страны на фоне демократизации

ее государственного устройства и общественной жизни. Любые отступления от этих позиций или допускаемые вольности толкования отдельных статей основного закона в ином свете могут повлечь за собой затяжной политический кризис, последствия которого трудно предугадать.

На нынешнем этапе, с учетом возникших в последнее время противоречий в обществе, только под флагом сохранения и укрепления суверенитета Беларуси возможно уверенное овладение органами государственной власти и управления политической инициативой по консолидации белорусского социума, потому как на данный момент это, пожалуй, единственный общественно-политический тезис, который все слои населения, включая и активную часть оппозиции, отвергнуть не могут.

Конституционная реформа, в основе которой – вектор на сохранение суверенитета Беларуси, не должна рассматриваться как альтернатива укреплению и развитию Союзного государства.

*Статья поступила в редакцию 02.11.2020 г.*

## Конституция Республики Беларусь в цифрах и фактах

В истории новейшего времени у  
Беларуси было 6 конституций.

Нынешняя принята

15 марта 1994 года.



В современной Конституции

9

разделов

8

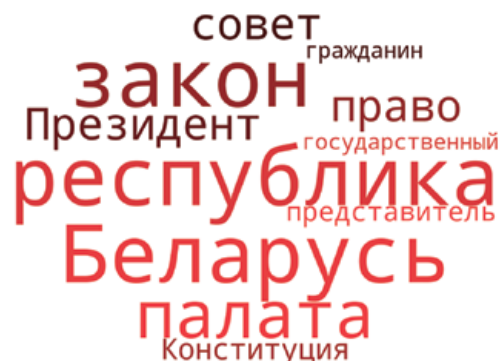
глав

146

статей



Наиболее часто повторяющиеся в документе слова



Инфографика БЕЛТА

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Приняты резолюция и обращение участников VI Всебелорусского народного собрания. [Электронный ресурс] // – Режим доступа: <https://www.belta.by/society/view/prinjaty-rezoljutsija-i-obraschenie-uchastnikov-vi-vsebelorusskogo-narodnogo-sobranija-428434-2021>. – Дата доступа: 17.02.2021.
2. Ряховская, Т.И. К вопросу об определении понятия «конституция» в отечественной и зарубежной доктрине конца XIX – начала XXI в. / Т.И. Ряховская // Вестн. Томс. гос. ун-та. – 2018. – № 431. – С. 203–209.
3. Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О.Г. Румянцев. – М.: Юрист, 1994. – 285 с.
4. Хабриева, Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. – М.: Наука РАН, 2016. – 320 с.
5. Брандт, М. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. [Электронный ресурс] / М. Брандт, Д. Коттрелл, Я. Гай, Э. Реган. – Киев, 2011. – 366 с. – Режим доступа: [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/20150609\\_constitution\\_book\\_ru\\_web.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/20150609_constitution_book_ru_web.pdf) – Дата доступа: 30.10.2020.