

УДК 947.6 «1991-1994»

**ВЫСШАЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИИ БЕЛАРУСИ В 1991-1994 гг.**

*канд. ист. наук, доц. А.В. КУРЬЯНОВИЧ,
(Международный университет «МИТСО», Минск)*

В первой половине 1990-х годов одним из важных вопросов, стоящих на повестке дня политической и общественной жизни Беларуси, было принятие новой Конституции республики. При обсуждении конституционного проекта один из наиболее сложных моментов касался высшей представительной и законодательной власти республики. Структура будущего Парламента, его численность и порядок формирования, статус и полномочия – вот основной перечень вопросов, вокруг которых велись ожесточенные дискуссии. Свои наработки в этой области предлагали не только народные депутаты, юристы и эксперты, но и учреждения, организации, граждане. В результате конституционного процесса новый Основной Закон республики был, наконец, принят 15 марта 1994 г. Так какая же форма высшей представительной и законодательной власти была утверждена в Конституции Республики Беларусь? Была ли эта форма качественно иной либо, напротив, представляла собой советскую модель парламентаризма с косметическими изменениями?

Введение. Тематика данной статьи, несмотря на достаточно широкую документальную базу, не получила должного внимания в современной белорусской исторической науке: отсутствуют сколь-нибудь комплексные работы, дающие целостную картину эволюции высшего представительного и законодательного органа в проектах Конституции в период 1991 – 1994 гг. В связи с этим цель предлагаемого исследования состоит в том, чтобы восполнить имеющийся пробел.

Актуальность данной работы обусловлена необходимостью принятия новой Конституции, о чем Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко заявил 14 марта 2014 г. на встрече с судьями Конституционного суда [1]. В таком случае, как и при разработке Конституции 1994 г., вопрос о Парламенте в новом Основном Законе станет одним из главных. Изучение опыта конституционного процесса первой половины 1990-х годов поможет в поиске оптимальной современной белорусской парламентской модели.

Источниками данного исследования являются стенограммы заседаний сессий Верховного Совета республики, материалы Конституционной комиссии, а также периодическая печать, в которой публиковались проекты Конституции для всенародного обсуждения.

Непосредственным предметом исследования являются проекты Конституции Беларуси периода 1991 – 1994 гг. Учитывая тот факт, что таких проектов насчитывается свыше двадцати, целесообразно остановиться на конституционных проектах, опубликованных в 1991 г. [2], 1992 г. [3] и в 1993 г. [4]. Из неопубликованных проектов интерес представляет проект Конституции по состоянию на 10 марта 1994 г. [5, л. 243 – 254].

В работе главным образом использованы историко-системный и историко-сравнительный методы. Если первый метод рассматривает Парламент в проектах Конституции периода 1991 – 1994 гг. как определенного вида систему, то на основе второго метода можно проследить, насколько радикально менялась форма высшей законодательной и исполнительной власти от проекта к проекту.

Основная часть. Необходимость создания качественной формы Парламента в республике объяснялась тем, что Верховный Совет, введенный Конституцией БССР 1937 г., к началу 1990-х годов окончательно превратился в представительскую бутафорию, совершенно не отражающую интересы и симпатии избирателей. К тому же количество – 485 – депутатов было явным перебором для относительно небольшой по территории республики.

Поэтому неудивительно, что на начальном этапе конституционного процесса некоторые члены и эксперты Конституционной комиссии предлагали проекты нового Парламента, отличающиеся новизной. Так, в 1990 г. эксперт-юрист Д.Е. Тагунов высказался за двухпалатный Парламент численностью не более 160 – 180 человек. По мнению Д.Е. Тагунова, верхняя палата Парламента, формируемая по территориальному признаку, должна была насчитывать не более 50 человек и одобрять законы, принятые нижней палатой [6, л. 28].

Аналогичное мнение относительно двухпалатной структуры Парламента высказал в 1993 г. депутат Верховного Совета Беларуси XII созыва А.И. Нетылькин с той лишь разницей, что палаты Парламента конструируются не на критерии выборов и территориального представительства, а в зависимости от того, трудятся ли народные избранники на профессиональной основе или же совмещают депутатскую деятельность с основным местом работы [7, л. 86].

Предложения о двухпалатном Парламенте поступали в адрес Конституционной комиссии и со стороны. В частности, в конце 1992 г. в конституционном проекте доцентов Могилевского государственного педагогического института А.Г. Волченкова и Н.Г. Чеснокова фигурировал двухпалатный Верховный Совет в составе 260 человек. Если 160 человек могли совмещать депутатскую деятельность с иной служебной деятельностью, то остальные 100 работали на профессиональной основе [8, л. 50].

Однако в целом большинство депутатского корпуса, граждане и общественность республики выступали за однопалатный Парламент. Однопалатный Парламент был прописан во всех вышеотмеченных проектах Конституции.

Объектом острых дискуссий стало название будущего Парламента. В процессе обсуждения проектов Конституции имели место несколько названий высшего представительного и законодательного органа, чаще всего: Верховный Совет, Верховная Рада и Сойм. В замечаниях по первому официальному опубликованному проекту имеется предложение гражданина В.М. Орлова дать высшему представительному и законодательному органу название Вече [9, л. 164].

В большинстве предложений и замечаний по проектам Конституции пальма первенства, без сомнения, принадлежала Верховному Совету. Названия «Верховная Рада» или «Сойм» также встречались, однако со стороны граждан таких названий было мало. Думается, наиболее удачно общее кредо в отношении названия Парламента выразил житель г. Витебска В. Бородулин: «Что такое Сойм? Я коренной белорус, а такого слова не встречал. На всякие националистические выдумки надо наплевать и забыть» [10, л. 61].

Названия «Верховная Рада», «Сойм» чаще инициировались со стороны политических партий и общественных объединений – БНФ, ОДПБ [11, л. 98], критически настроенных по отношению к действующей власти.

Создатели Конституции вынуждены были учитывать общественное мнение. Если в первых двух проектах встречались названия «Верховная Рада» и «Сойм», то в последующих проектах прочно закрепился «Верховный Совет».

Последняя попытка прописать в Конституции альтернативное название «Рада» произошла в Верховном Совете Беларуси XII созыва 4 марта 1994 г. Сторонники «Рады» доказывали, что для белорусского языка нехарактерно слово «Совет», а глагола «советоваться» вообще нет. Однако за предложение заменить «Верховный Совет» на «Верховную Рад» проголосовало всего лишь 39 депутатов [12, л. 111].

Что касается численности проектируемого Парламента, то наметилась явная тенденция к его снижению, хотя такая тенденция была непостоянной. Если в проектах 1991 и 1992 гг. фигурировала цифра 160 депутатов, то в проектах 1993 и 1994 гг. – 260. Разработчики Конституции пришли к однозначному выводу о том, что численность Парламента в 160 депутатов недостаточна для полноценной представительной и законотворческой работы.

Определенные колебания у разработчиков проекта имелись в отношении того, на какой основе – профессиональной либо нет, – должны работать парламентарии. Проекты 1991 и 1992 гг. прописывали исключительно профессиональную основу Парламента. Однако в проектах 1993 и 1994 гг. разрешалось совмещать депутатскую деятельность с основным местом работы.

Проекты 1993 и 1994 гг. дали окончательный ответ на вопрос, на какой срок полномочий должен избираться Парламент. Такой срок составил 5 лет. Между тем как проекты 1991 и 1992 гг. предполагали четырехлетний срок работы народных избранников.

Авторы конституционных проектов и депутаты Верховного Совета однозначно закрепили мажоритарную систему формирования Верховного Совета. Другие альтернативные предложения, например, о парламентских выборах на основе смешанной – мажоритарно-пропорциональной – системы были отвергнуты.

Парламент в проектах Конституции 1991 – 1994 гг. нельзя рассматривать в отрыве от исполнительной власти, в частности, от института президентства. Именно разграничение полномочий законодательной и исполнительной властей стало одной из «болевых точек» конституционных проектов.

Можно с твердой убежденностью говорить о том, что разработчики проекта, среди которых было немало депутатов Верховного Совета, стремились возвысить законодательную власть над исполнительной. Сам за себя говорит тот факт, что глава о Президенте шла за главой о Парламенте.

Если взять, например, первый проект, опубликованный в декабре 1991 г., то видно, что Парламент наделялся достаточно широкими полномочиями, которые в определенных случаях превышали prerogatives исполнительной власти, вторгались в ее сферу. Это и кадровые назначения, и решение вопросов административно-территориального устройства, и определение основных направлений внутривнутриполитической и внешнеполитической деятельности и др. Кроме того, только Парламент мог назначать республиканские референдумы, принимать, изменять и толковать Конституцию.

Характерный пример приоритета законодательной власти над исполнительной в первом проекте – смещение Президента и Председателя Верховного Совета. За смещение этих высших должностных лиц

требовалось согласие равного – 107 – количества депутатов. И это притом, что Президент избирался всенародно, а Председатель Верховного Совета – из числа депутатов. Вопрос о смещении Президента мог быть поставлен ничтожно малым – 25 – количеством депутатов, между тем как ни о каком количестве депутатов, могущих инициировать отставку руководителя Парламента, не говорилось ничего.

Правда, в первом проекте Парламент мог быть распущен по указу Президента, если в течение шести месяцев депутаты не сформируют свои руководящие органы. Тем не менее, эта норма была настолько декларативна, что ее реализация практически равнялась нулю. Недаром депутатская группа «Демократическая инициатива» городского исполнительного комитета г. Слуцка Минской области предложила сократить срок формирования парламентских органов до 2 месяцев [9, л. 169]. Гражданин А.Я. Бородаенко в своих предложениях и замечаниях вообще заявил, что самороспуск Верховного Совета недопустим [9, л. 170].

Какие наиболее существенные недостатки можно выделить в отношении Верховного Совета в первом опубликованном проекте Конституции? Эти недостатки от проекта к проекту постепенно устранялись, но в целом замедляли конституционный процесс.

Во-первых, при численности Верховного Совета в 160 депутатов, кворум для работы высшего законодательного и представительного органа и принятия законов составлял 107 и 173 депутата депутатов. Непонятна логика разработчиков проекта, упорно отказывающихся прописать число депутатов, делящееся на три, чтобы безболезненно обеспечить наличие конституционного большинства в две трети. 15 марта 1994 г. руководителю Рабочей группы Конституционной комиссии В.И. Шолодону задали такой вопрос. Он ответил, что и восемь на три делится, нужно только разбираться в математике [13, л. 163]. Во-вторых, акты Верховного Совета принимались большинством от числа избранных депутатов. Если теоретически допустить ситуацию избрания только 107 депутатов, то эти акты могли принимать 54 депутата, т.е. одна треть. В-третьих, выборы Верховного Совета нового созыва по проекту назначались не менее чем за три месяца до истечения Верховного Совета старого созыва, но не было сказано, когда они проводились. В-четвертых, не было определено, сколько голосов избирателей должен был получить кандидат в депутаты для своего избрания, когда проводится второй тур. В-пятых, не были описаны сроки выборов Верховного Совета в случае его досрочного роспуска. В-шестых, Верховный Совет мог быть распущен досрочно по трем причинам. При этом более-менее реальной выглядела первая – республиканский референдум, инициированный исключительно гражданами – причина. Остальные две – Верховный Совет распускается по решению не менее 107 депутатов – были настолько декларативны, что их практическая реализация равнялась нулю. В-седьмых, Верховный Совет получал право роспуска местного Совета в случае систематического нарушения и явного неисполнения последним законодательства. При этом из поля зрения законодателей выпал суд и его решения. В-восьмых, несколько моментов касались Президиума Верховного Совета. Президиум сохранял полномочия до открытия первой сессии Верховного Совета республики нового созыва, а Верховный Совет – до избрания нового состава Верховного Совета, правомочного для открытия первого заседания. Гипотетически выборы могли не состояться, т.е. в таком случае они переносились, и Президиум Верховного Созыва прошлого созыва сохранял рычаги управления. Между тем, в проекте полномочия Президиума в конституционном проекте вообще не были прописаны. Наконец, в состав Президиума, кроме Председателя Верховного Совета и его заместителей, а также председателей постоянных комиссий входили председатели фракций численностью 15 человек. Это была явно поспешная норма, учитывающая хрупкие ростки и непостоянство партийного рынка. Тем более, что депутаты Верховного Совета избирались по традиционной мажоритарной системе. В-девятых, законодатели явно позабыли включить в число исключительных – ст. 89 – полномочий Верховного Совета назначение президентских выборов, о чем говорилось в п. 3 ст. 102. В-десятых, количество субъектов, обладающих законодательной инициативой, было неоправданно завышено. Кроме депутатов, Президента, Правительства, граждан не менее 25 тыс. такое право предоставлялось всем высшим судам и Прокурору. В-одиннадцатых, первое заседание новоизбранного Верховного Совета созывалось Центральной комиссией по выборам и проведению республиканских референдумов. Хотя Верховный Совет полностью формировал эту комиссию.

Во втором проекте, опубликованном в августе 1992 г., в отношении Парламента имели место некоторые изменения. Теперь Парламент мог быть распущен в соответствии с указом Президента, если депутаты выскажут недоверие Правительству более двух раз в течение годичного срока.

Однако Парламент, в свою очередь, получил и дополнительные полномочия: образование и упразднение министерств, установление республиканских налогов и сборов, отмена решений Правительства, объявление войны и заключение мира. Верховный Совет поставил под контроль Правительство, т.к. отныне оно было подотчетно только ему.

Во втором разделе была укреплена профессиональная основа Парламента. Теперь депутат не только не мог занимать иные оплачиваемые должности, но и быть предпринимателем.

Глава о Парламенте во втором опубликованном проекте не избежала логических нарушений, которые, как это ни парадоксально, отсутствовали в первом официальном опубликованном проекте. Так, пункт десятый статьи 84 проекта предполагал назначение Соймом Прокурора республики, а также Председателя Правления Национального Банка. В то же время пункт четвертый статьи 89 гласил, что Председатель Сойма представляет депутатам кандидатуру для избрания на должность Председателя Правления Национального Банка. Пункт первый статьи 146 проекта гласил, что Прокурор избирается Соймом.

В третьем опубликованном проекте положение Верховного Совета еще более укрепились. Парламент мог быть досрочно распущен только по решению не менее 160 депутатов. Предложение о кандидатурах председателей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Контрольной палаты, председателя правления Национального банка и Генерального прокурора отныне исходило исключительно от Председателя Верховного Совета.

В конституционном проекте по состоянию на 10 марта 1994 г. окончательно оформилась конструкция будущего Парламента. Данная конструкция выглядела следующим образом.

Согласно Конституции независимой Беларуси наивысшим представительным, постоянно действующим и единственным законодательным органом являлся Верховный Совет в количестве 260 депутатов, избираемых на 5 лет, могущих совмещать парламентские полномочия с парламентской деятельностью.

В чем заключались его функции и полномочия? Они были настолько широки, что можно говорить о явном дисбалансе ветвей власти в сторону Парламента.

Первая и самая важная прерогатива Верховного Совета заключалась в его исключительном праве принимать, изменять Конституцию и давать ее толкование. Депутатам Верховного Совета и его постоянным комиссиям в первую очередь давалось право законодательной инициативы [5, л. 134].

В компетенции Парламента находились вопросы определения основных направлений внутренней и внешней политики страны. Выражением такой компетенции стало право Верховного Совета принимать законы и постановления, утверждать республиканский бюджет, устанавливать республиканские налоги и сборы, осуществлять контроль над денежной эмиссией, решать вопросы, связанные с административно-территориальным устройством Беларуси.

Фактически все аспекты, связанные с избирательными процессами, были подконтрольны Верховному Совету. Парламентарии назначали республиканские референдумы, очередные выборы депутатов Верховного Совета и местных Советов (они могли быть распущены постановлением Верховного Совета в случае систематического или грубого нарушения ими требований законодательства), а также выборы Президента. Соответственно Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов создавалась Верховным Советом.

Назначения на все ключевые должности оказались подконтрольны Верховному Совету. Только парламентарии избирали Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Генерального прокурора, Председателя и Совет Контрольной палаты, Председателя и членов правления Национального банка Республики Беларусь.

Достаточно широки были полномочия парламента в международной сфере. Верховный Совет ратифицировал и утверждал подписанные республикой международные договоры, определял военную доктрину, объявлял войну и заключал мир.

Заключение. Таким образом, вопрос о форме и устройстве высшей представительной и законодательной власти в проектах белорусской Конституции периода 1991 – 1994 гг. был одним из самых дискуссионных. Сложность заключалась в том, что требовалось сближение позиций разработчиков конституционного проекта, принятия согласованных формулировок. Несомненно, нужно было учесть наработки национального законодательства, конституционный опыт зарубежных стран, его современные особенности, не допустить в тексте главы о Парламенте противоречий одних статей другим.

При этом у создателей Конституции независимой Беларуси были альтернативы в отношении Парламента. Однако они не решились на революционную ломку высшей представительной и законодательной власти, а остановились на Верховном Совете, ограничившись, по большому счету, его внешними изменениями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Крят, Д. Заглавная буква Основного Закона / Д. Крят // Сов. Белоруссия. – 2014. – 15 мар. – С. 2.
2. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Рэспублікі Беларусь. Праект // Нар. газета. – 1991. – 3 снеж. – С. 1 – 3.
3. Конституция (Основной Закон) Республики Беларусь. Проект // Нар. газета. – 1992. – 22 авг. – С. 3, 5.

4. Конституция (Основной Закон) Республики Беларусь. Проект // Сов. Белоруссия. – 1993. – 28 сен. – С 1 – 3.
5. Проекты Конституции (Основного Закона) Республики Беларусь 9 окт. 1992 г. – 10 марта 1994 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3745. – 255 л.
6. Документы о деятельности работы рабочей группы Конституционной комиссии, 22 авг. 1990 г. – 24 июля 1991 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3736. – 176 л.
7. Продолжение документов к проекту Конституции (Основного закона) Республики Беларусь,
8. 5 февр. 1993 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 2672. – 196 л.
9. Замечания и предложения граждан Республики Беларусь по проекту Конституции (Основного Закона) Республики Беларусь, 4 нояб. – 28 дек. 1992 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3764. – 134 л.
10. Протокол № 7, стенограмма заседания Конституционной комиссии и документы к ним, 21 мая 1992 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3733. – 267 л.
11. Замечания предложения граждан по проекту Основного Закона (Конституции) Республики Беларусь, 23 авг. – 27 нояб. 1992 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3763. – 234 л.
12. Обобщенные замечания и предложения организаций и лиц, обладающих правом законодательной инициативы, по проекту Конституции (Основного закона) Республики Беларусь, 10 мая – 18 июня 1993 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3755. – 119 л.
13. Протокол № 77 протоколы регистрации и голосования, стенограмма, бюллетень № 77 семьдесят седьмого заседания 13-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва от 4 мар. 1994 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3316. – 146 л.
14. Протокол № 78 протоколы регистрации и голосования, стенограмма, бюллетень № 78 семьдесят восьмого заседания 13-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва от 15 мар. 1994 г. // Нац. архив. Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3317. – 242 л.

Поступила 21.10.2014

THE HIGHEST REPRESENTATIVE AND LEGISLATURE IN DRAFT CONSTITUTIONS OF BELARUS IN 1991-1994

A. KURYANOVICH

In the first half of the 1990th adoption of the new Constitution of the republic was one of the important questions which are on the agenda political and public life of Belarus. At discussion of the constitutional project one of the most difficult moments concerned the highest representative and legislature of the republic. Structure of future Parliament, its number and an order of formation, the status and powers, – here the main list of questions round which the hardened discussions were conducted. The practices in this area were offered not only People's Deputies, lawyers and experts, but also establishments, the organizations, citizens. As a result of the constitutional process the new Basic Law of the republic, at last, was accepted on March 15, 1994. So what form of the highest representative and legislative was approved in the Constitution of Republic of Belarus? Whether there was this form qualitatively other, or, on the contrary, represented the Soviet model of parliamentarism with cosmetic changes?