УДК 342.511.1

ИНСТИТУТ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В БЕЛАРУСИ: ЭВОЛЮЦИЯ ОТ 1996 К 2022 ГОДУ И ЕЁ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Я. А. ЖУКОВ
(Представлено: В. В. Дорина)

В статье рассматривается развитие конституционного механизма преемственности президентской власти в Республике Беларусь от конституционной реформы 1996 года до изменений 2022 года. Анализируются порядок временного осуществления президентских полномочий, изменение роли парламента и исполнительной власти, введение Всебелорусского народного собрания, ограничение президентских сроков и правовой статус Президента, прекратившего исполнение полномочий.

Введение. Институт преемственности президентской власти представляет собой совокупность конституционных норм, определяющих порядок временного осуществления полномочий главы государства при возникновении вакансии должности Президента либо невозможности исполнения им своих обязанностей. Для государства с президентской формой организации государственной власти данный механизм имеет особое значение, поскольку обеспечивает непрерывность осуществления публичной власти и исключает возникновение конституционного вакуума. В Республике Беларусь содержание данного института существенно изменялось вслед за конституционными реформами 1996 и 2022 годов [1; 2].

Цель настоящего исследования состоит в выявлении основных этапов эволюции механизма преемственности президентской власти в Беларуси и определении его политико-правовых последствий. Основное внимание уделяется сопоставлению первоначальной модели 1994 года, её трансформации после конституционной реформы 1996 года и действующей конструкции, сформированной после референдума 27 февраля 2022 года.

1. Конституционная модель преемственности до реформы 1996 года. Первоначальная редакция Конституции Республики Беларусь 1994 года предусматривала переход президентских полномочий к Председателю Верховного Совета в случае вакансии должности Президента или невозможности исполнения им своих обязанностей. Такой порядок был закреплён в статье 105 первоначальной редакции Конституции [1]. Тем самым временное осуществление полномочий главы государства связывалось прежде всего с законодательной ветвью власти.

Данная конструкция соответствовала устройству государственной системы, существовавшему в середине 1990-х годов. Верховный Совет являлся представительным и законодательным органом, а его Председатель занимал ключевое положение в парламентской системе. Поэтому преемственность президентской власти первоначально была ориентирована на парламентский центр. При этом такая модель имела временный характер: полномочия переходили к иному должностному лицу только до принесения присяги вновь избранным Президентом [1].

Таким образом, уже в первоначальной редакции Основного Закона был сформирован базовый принцип непрерывности президентской власти: вакансия должности не должна приводить к прекращению функционирования государства, а временное исполнение президентских полномочий должно завершаться после избрания нового главы государства.

2. Реформа 1996 года и изменение субъекта преемственности. Конституционная реформа 1996 года стала принципиальным этапом изменения рассматриваемого института. В результате изменения конституционной модели полномочия Президента в случае вакансии должности либо невозможности исполнения им обязанностей стали переходить к Премьер-министру до принесения присяги вновь избранным Президентом [1]. В дальнейшем аналогичный подход сохранялся и после конституционных изменений 2004 года.

Замена Председателя Верховного Совета Премьер-министром имела не только техническое, но и институциональное значение. Субъектом временного осуществления президентских полномочий становился руководитель исполнительной власти. Следовательно, центр преемственности перемещался от законодательной ветви к исполнительной. Это соответствовало общему усилению президентской составляющей государственной системы, закреплённому конституционной реформой 1996 года [1].

С юридической точки зрения такая конструкция обеспечивала непосредственную связь между осуществлением президентских функций и исполнительной вертикалью. При этом Премьер-министр не приобретал статус нового Президента: он осуществлял президентские полномочия временно, до вступления в должность лица, избранного Президентом в установленном порядке. Тем самым сохранялось различие между институтом президентства и временным исполнением его полномочий.

3. Конституционная реформа 2022 года: новый субъект преемственности. Референдум 27 февраля 2022 года привёл к существенному обновлению конституционной архитектуры. В новой редакции

Конституции полномочия Президента при вакансии должности или невозможности исполнения им обязанностей переходят к Председателю Совета Республики до принесения присяги вновь избранным Президентом [1]. Тем самым была вновь изменена логика преемственности: если после реформы 1996 года временное осуществление президентских полномочий было связано с исполнительной властью, то с 2022 года оно возвращено представителю парламентской ветви.

Изменение субъекта преемственности связано с преобразованием самого парламента и появлением в Конституции Всебелорусского народного собрания как высшего представительного органа народовластия. В действующей редакции Конституции ВНС наделено полномочиями, затрагивающими функционирование государственной системы, включая вопросы, связанные с Президентом [1]. Порядок формирования и деятельности ВНС дополнительно регулируется Законом Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании» [4].

Особое значение имеет специальная конституционная конструкция на случай гибели Президента в результате покушения на его жизнь, совершения акта терроризма, военной агрессии либо иных насильственных действий. В такой ситуации заседания Совета Безопасности проводятся под руководством Председателя Совета Республики, а на основании решения Совета Безопасности в установленном порядке может вводиться чрезвычайное или военное положение [1]. Тем самым Конституция предусматривает не только обычный механизм временного замещения Президента, но и специальный порядок действий при чрезвычайном сценарии прекращения президентских полномочий.

4. Ограничение президентских сроков и его значение для преемственности. Одновременно с изменением порядка временного осуществления президентских полномочий конституционная реформа 2022 года восстановила ограничение продолжительности пребывания одного лица в должности Президента. Согласно статье 81 Конституции одно и то же лицо может быть Президентом не более двух сроков [1]. Данная норма имеет прямое значение для института преемственности, поскольку устанавливает конституционный предел персонального осуществления президентской власти.

При этом Закон Республики Беларусь от 4 марта 2022 г. № 162-З «О принятии Конституции Республики Беларусь в новой редакции» содержит переходные положения, связанные с вступлением в силу новой редакции Основного Закона [3]. Следовательно, оценка действия ограничения президентских сроков должна осуществляться с учётом не только статьи 81 Конституции, но и положений указанного закона.

Сочетание ограничения сроков и нового порядка замещения должности формирует иной подход к непрерывности власти. Непрерывность обеспечивается не за счёт возможности длительного нахождения одного лица в должности, а посредством заранее установленного механизма замещения и проведения новых выборов. В этом проявляется институциональная связь между преемственностью и сменяемостью государственной власти.

5. Правовой статус Президента, прекратившего исполнение полномочий. Ещё одной существенной новеллой реформы 2022 года стало закрепление специального конституционно-правового статуса Президента, прекратившего исполнение своих полномочий. Согласно статье 89 Конституции положения о неприкосновенности распространяются на Президента, прекратившего исполнение полномочий в связи с истечением срока пребывания в должности либо досрочно в случае отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья исполнять обязанности Президента [1].

Конституция также устанавливает, что Президент, прекративший исполнение полномочий, не может быть привлечён к ответственности за действия, совершённые в связи с осуществлением президентских полномочий [1]. Дополнительные гарантии и порядок их реализации конкретизируются Законом Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», в действующей редакции которого предусмотрены специальные положения о гарантиях Президенту, прекратившему исполнение полномочий [2].

Связь данной конструкции с преемственностью состоит в том, что конституционный механизм рассматривает не только момент перехода полномочий от одного Президента к другому, но и правовое положение лица после прекращения президентских полномочий. Таким образом, институт преемственности приобретает расширенное содержание: он охватывает период до вступления нового Президента в должность и отдельные гарантии для бывшего главы государства.

6. Политико-правовые последствия эволюции института. Эволюция механизма преемственности позволяет выделить три основные модели. Первая, закреплённая первоначальной Конституцией 1994 года, предусматривала переход полномочий к Председателю Верховного Совета. Вторая, сформированная после реформы 1996 года, передавала временное осуществление президентских полномочий Премьер-министру. Третья, действующая после реформы 2022 года, связывает данный механизм с Председателем Совета Республики [1].

В политико-правовом отношении такая динамика показывает изменение представления о том, какой государственный институт должен обеспечивать непрерывность президентской власти. В 1994 году таким институтом выступал парламент в лице Председателя Верховного Совета. После 1996 года приоритет получил руководитель исполнительной власти. В 2022 году преемственность вновь связана с парламентской палатой, однако уже в условиях двухпалатного Национального собрания и существования ВНС.

Одновременно реформа 2022 года усложнила систему конституционных гарантий непрерывности государственного управления. Помимо общего порядка замещения Президента, Конституция предусматривает специальные правила для чрезвычайного сценария насильственной гибели главы государства, устанавливая особую роль Совета Безопасности и Председателя Совета Республики [1].

Следовательно, современная модель представляет собой не единичную норму о временном замещении Президента, а систему взаимосвязанных положений: правила вакансии должности, порядок проведения новых выборов, специальные нормы на случай насильственной гибели, ограничение количества президентских сроков, а также гарантии лицу, прекратившему исполнение президентских полномочий.

Заключение. Проведённый анализ показывает, что институт преемственности президентской власти в Республике Беларусь претерпел существенную эволюцию. В первоначальной редакции Конституции 1994 года полномочия временно переходили к Председателю Верховного Совета. После реформы 1996 года субъектом преемственности стал Премьер-министр, что отражало усиление роли исполнительной вертикали. Реформа 2022 года вновь изменила конструкцию, передав полномочия Председателю Совета Республики [1].

Современная модель дополнена ограничением президентских сроков, конституционным статусом Президента, прекратившего исполнение полномочий, специальным механизмом на случай насильственной гибели главы государства и расширением роли Всебелорусского народного собрания. В совокупности эти положения направлены на нормативное обеспечение непрерывности функционирования государственных органов и заранее определённый порядок перехода от одного президентского мандата к другому.

Таким образом, эволюция института преемственности от 1996 к 2022 году характеризуется изменением субъекта временного осуществления президентских полномочий и одновременным расширением круга конституционных механизмов, обеспечивающих стабильность государственного управления. При этом окончательная оценка политико-правовых последствий данной модели требует разграничения её нормативного содержания и практики функционирования государственных институтов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-XII (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: https://pravo.by/ (дата обращения: 4 октября 2026 г.).
2. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII (с последующими изменениями и дополнениями, в том числе Законом Республики Беларусь от 3 января 2024 г. № 335-З) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: https://pravo.by/ (дата обращения: 4 октября 2026 г.).
3. О принятии Конституции Республики Беларусь в новой редакции: Закон Республики Беларусь от 4 марта 2022 г. № 162-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: https://pravo.by/ (дата обращения: 4 октября 2026 г.).
4. О Всебелорусском народном собрании: Закон Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: https://pravo.by/ (дата обращения: 4 октября 2026 г.).
5. Избирательный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-З (с последующими изменениями и дополнениями) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: https://pravo.by/ (дата обращения: 4 октября 2026 г.).