

УДК 94(476)



АНАТОЛИЙ ПЕТРОВИЧ ПЕТРОВ,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правоведения и социально-гуманитарных дисциплин
Витебского филиала Международного университета «МИТСО»



АЛИНА ДМИТРИЕВНА ШНИПОВА,
студентка 4-го курса гуманитарного факультета специальности «Правоведение»
Витебского филиала Международного университета «МИТСО»

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА СТАНОВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ

На современном этапе развития белорусской государственности Всебелорусское народное собрание окончательно утвердилось в качестве высшего представительного органа народовластия, обладающего уникальным правовым статусом, который не вписывается в классическую триаду разделения властей, а выполняет стабилизирующую и стратегическую надстроечную функцию. Изучение исторического развития собрания критически важно для понимания того, как развивались деятельность и нормативно-правовая основа ВНС в условиях геополитических вызовов.

Ключевые слова: Всебелорусское народное собрание, Республика Беларусь, конституционный статус, народовластие, историческое развитие, конституционная реформа, нормативно-правовая база.

A. P. PETROV, A. D. SHNIPOVA

HISTORICAL DEVELOPMENT AND THE REGULATORY AND LEGAL BASIS OF THE FORMATION AND ACTIVITY OF THE ALL-BELARUSIAN NATIONAL ASSEMBLY

At the present stage of the development of the Belarusian statehood, the All-Belarusian People's Assembly has finally established itself as the highest representative body of the people's power, with a unique legal status that does not fit into the classical triad of separation of powers, but performs a stabilizing and strategic super-structure function. Studying the historical development of the Assembly is critically important for understanding how the activities and regulatory framework of the National Assembly have developed in the context of geopolitical challenges.

Key words: The All-Belarusian People's Assembly, the Republic of Belarus, constitutional status, democracy, historical development, constitutional reform, regulatory framework.

Изучение конституционно-правового статуса Всебелорусского народного собрания (далее — ВНС) представляет особую актуальность в контексте современного развития государственности Республики Беларусь. Трансформация данного института из совещательного органа в высший представительный орган народовластия, закреплённая на конституционном уровне, обуславливает необходимость всестороннего исследования его правовой природы, функций и полномочий. Это позволит не только определить место ВНС в системе органов государственной власти, но и проанализировать его влияние на обеспечение стабильности конституционного строя и реализацию принципа народовластия.

История ВНС началась в середине 1990-х гг., когда Республика Беларусь находилась в процессе формирования собственной модели государственного устройства. Первое ВНС состоялось 19–20 октября 1996 г. в преддверии республиканского референдума по вопросу изменения Конституции Республики Беларусь. Изначально данный форум не имел конституционного статуса и выступал в качестве площадки для обсуждения наиболее значимых вопросов общественно-политической жизни страны.

Первое Собрание было созвано по инициативе Президента Республики Беларусь и объединило около 5 тыс. делегатов, представлявших различные слои общества. Основными целями проведения форума стало обсуждение проекта новой редакции Конституции и определение стратегических направлений развития страны. Данное мероприятие заложило основы новой формы взаимодействия власти и общества [1, с. 4].

Второе ВНС состоялось 18 мая 2001 г. и было посвящено обсуждению Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы. В работе Собрания приняли участие 2,5 тыс. делегатов. Третье ВНС прошло 2–3 марта 2006 г., четвертое — 6–7 декабря 2010 г., пятое — 22–23 июня 2016 г. Каждое из собраний было направлено на определение приоритетов развития государства на предстоящую пятилетку.

Шестое ВНС состоялось 11–12 февраля 2021 г. и стало переломным моментом в истории данного института. На нем были обсуждены не только вопросы социально-экономического развития страны на 2021–2025 гг., но и предложения по конституционной реформе, предусматривающей придание ВНС статуса высшего представительного органа народовластия [2, с. 28].

Эволюция ВНС от совещательного форума к конституционному органу отражает стремление к формированию уникальной белорусской модели народовластия, сочетающей элементы представительной и непосредственной демократии. Данная трансформация была обусловлена необходимостью создания дополнительного механизма обеспечения стабильности конституционного строя и преемственности государственной политики.

Особенностью исторического развития ВНС является постепенное расширение его функций и полномочий. Если первоначально Собрание выполняло преимущественно консультативные функции, то с течением времени оно приобрело черты органа стратегического планирования и контроля за реализацией государственной политики [3, с. 47].

Конституционная реформа 2022 г. стала логическим завершением процесса институционализации ВНС. Республиканский референдум, состоявшийся 27 февраля 2022 г., закрепил новый статус Собрания в Основном Законе страны. В соответствии со ст. 89¹ Конституции Республики Беларусь ВНС — это «высший представительный орган народовластия Республики Беларусь, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие» [4].

Всебелорусское народное собрание — представительная форма демократии, предполагающая реализацию гражданами конституционного права на участие в обсуждении и принятии решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. Наряду с референдарной формой это самый массовый и представительный институт в Республике Беларусь, который вобрал в себя основные принципы представительной демократии: конституционность, всеобщность, открытость, сочетание косвенной и прямой формы избрания делегатов.

В настоящее время в Республике Беларусь остро стал вопрос определения конституционного статуса данного института, это в первую очередь связано с тем, что 27 февраля 2022 г. были внесены изменения и дополнения в Конституцию Республики Беларусь. В новой редакции Основного Закона была закреплена целая глава, посвященная Всебелорусскому народному собранию. Однако, прежде чем говорить о современном статусе ВНС, следует проследить эволюцию данного органа народовластия [5, с. 185].

Необходимо отметить, что до 15 марта 2022 г. ВНС являлось формой реализации гражданами конституционного права на участие в обсуждении и принятии решений по важным вопросам государственной и общественной жизни, то есть представляло собой народный форум, в котором принимали участие делегаты из каждого региона страны: представители всех ветвей власти, всех сфер производства, науки и культуры, студенческая молодежь и ветераны. Во время данного форума обсуждались основные вопросы развития белорусского государства (такие как оценка действий органов власти за прошедшие пять лет), определялись основные направления и параметры развития государства, вырабатывался план экономического и социального развития страны на предстоящий пятилетний срок. ВНС в процессе своей деятельности активизировало гражданское общество, вовлекая граждан в участие в принятии важных для страны решений.

Общая численность участников и приглашенных лиц, выносимые на обсуждение вопросы, дата и место проведения ВНС определялись указом Президента Республики Беларусь о созыве соответствующего Всебелорусского народного собрания. В том числе данным указом устанавливались критерии для отбора лиц, которые могут принять участие в ВНС.

Всебелорусское народное собрание обязательно проводилось при участии средств массовой информации, которые обеспечивали широкое освещение подготовки мероприятия, обсуждения выносимых на его рассмотрение вопросов, а также прямую трансляцию работы Собрания. Тогда сложилась традиция проводить ВНС с периодичностью раз в пять лет. Формат мероприятия — два дня активной работы делегатов со всей страны. Однако на практике процесс подготовки к форуму и подведения его итогов занимал многие месяцы. Это период, когда активизировалось общест-

венное обсуждение достижений и проблем страны, подводились итоги за предыдущее пятилетие, вносились предложения о дальнейшей стратегии развития [6, с. 99].

По итогу проведенных собраний участники принимали резолюцию, в которой разрешались наиболее важные проблемы общества. Резолюции принимались на основе отчетных докладов высших должностных лиц. В них отражалась общая оценка экономической и социальной ситуации в Республике Беларусь, а также определялись направления дальнейшего развития государства, излагались рекомендации по улучшению социально-экономического положения в государстве [7].

В рамках прошедших шести ВНС было принято шесть итоговых документов. По результатам первого собрания была одобрена инициатива, предложенная Президентом, для проведения республиканского референдума по изменениям и дополнениям в Конституцию Республики Беларусь 1994 г. Согласно указу А. Г. Лукашенко для проведения встреч были созданы Республиканский партийный и местные организационные комитеты по подготовке и проведению ВНС. Представительные выборы проводятся на заводах, в сельских хозяйствах, научных и образовательных учреждениях, в воинских частях и по месту жительства граждан. В выдвижении делегатов приняли участие 2,3 млн человек. Так, первое ВНС было сформировано путем свободных демократических выборов. По информации районных, городских, областных организационных комитетов по подготовке и проведению ВНС, было избрано 4740 участников. В работе собрания приняли участие 800 делегатов от Минска и по 650 — от каждой области. Данным образом обеспечивалось представительство всех районов и городов, наиболее крупных трудовых коллективов. Среди тех, кому народ Беларуси доверил право принимать жизненно важные для нашего государства решения, были 1164 женщины (24,7 %), 637 рабочих и работников сельского хозяйства (13,6 %), 554 инженерно-технических работника (11,7 %), 720 работников социально-культурной сферы (15,3 %), 1064 руководителя предприятий и организаций (22,6 %), 1382 делегата составили студенты, предприниматели, военнослужащие, пенсионеры (30 %). При этом 43 делегата — Герои Советского Союза и Герои Социалистического Труда, 143 — удостоены других почетных званий, 936 — кавалеры высоких государственных наград. Делегатами собрания стали 993 депутата местных Советов всех уровней, 120 депутатов Верховного Совета. Итоговый документ первого Всебелорусского собрания включал обращение к Верховному Совету о проведении народного голосования [8, с. 93–94].

В резолюции второго ВНС представители белорусского народа отметили последовательность осуществления государственной политики, одобренной населением в 1995 и 1996 гг. на референдуме. Участники третьего ВНС, состоявшегося в марте 2006 г., приняли обращение к западным странам с требованием не вмешиваться во внутренние дела Республики Беларусь, особенно перед президентскими выборами [9, с. 15].

Четвертое Всебелорусское народное собрание состоялось 6–7 декабря 2010 г. В его работе приняли участие 2500 делегатов, которые рассмотрели итоги предыдущего пятилетия и утвердили Программу социально-экономического развития страны на 2011–2015 годы. Среди них 607 руководителей предприятий и организаций, 505 работников социально-культурной сферы, 273 рабочих, 250 работников сельского хозяйства, 209 инженерно-технических работников, а также студенты, учащиеся средних специальных учебных заведений, предприниматели, военнослужащие, 34 пенсионера. В числе делегатов Четвертого Всебелорусского собрания 480 человек имели государственные награды, среди них 13 Героев Советского Союза и Героев Социалистического Труда, полных кавалеров ордена Славы, Трудовой Славы; 4 Героев Беларуси; почетные звания имели 95 человек. Ключевые акценты, сделанные на Собрании, — сохранение в 2011–2015 гг. национальной модели социально ориентированной экономики, улучшение инвестиционного и бизнес-климата, развитие высокотехнологичных производств, увеличение экспорта, которые были призваны обеспечить рост благосостояния граждан и улучшение условий жизни населения. В принятой на форуме резолюции подчеркивалось: «Потенциал человека — это потенциал государства, чем богаче человек — тем богаче страна» [10, с. 34–35].

Участники Пятого Всебелорусского собрания обсудили стратегические задачи на будущее, утвердив основные положения Программы социально-экономического развития Беларуси на 2016–2020 годы. Ключевой целью являлось повышение качества жизни населения на основе роста конкурентоспособности экономики, привлечения инвестиций и инновационного развития. В результате определены такие приоритеты, как инвестиции, занятость, экспорт, информатизация, молодежь.

На шестом Всебелорусском народном собрании были одобрены основные положения Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы. На данном этапе основными целями обозначены наращивание социального капитала путем модернизации экономики, создание комфортных условий для жизни, работы и самореализации, обеспечение социальной стабильности и повышение благосостояния граждан. Определена главная задача текущей пятилетки — повышение качества жизни людей на основе конкурентоспособности эко-

номики и инновационного развития. Для ее достижения развитие страны будет основываться на таких приоритетах, как инвестиции, занятость, экспорт, информационные технологии и все-стороннее развитие молодежи. Более того, на Собрании было анонсировано проведение республиканского референдума по внесению изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, который состоялся 27 февраля 2022 г. В работе шестого Собрания приняли участие 2700 делегатов, среди них парламентарии, депутаты местных Советов, представители политических партий, общественных объединений, руководящий состав органов государственного управления, предприятий и организаций. На Всебелорусское народное собрание были приглашены около 150 гостей, в том числе почти 100 — из-за рубежа. Собрание прошло под лозунгом «Вместе — за сильную и процветающую Беларусь!».

Во всех шести резолюциях делегаты одобрили программу социально-экономического развития на ближайшую пятилетку, предложенную Президентом и другими высшими должностными лицами Республики Беларусь. В ретроспективе отчетливо видно, что резолюции и принятые программы развития Республики Беларусь реализовываются на практике. Итоговые документы, не являясь по своей природе нормативными правовыми актами, содержали конкретные, принципиальные установки, которые впоследствии получали правовое оформление.

Резолюции ВНС носили исключительно рекомендательный характер и впоследствии были реализованы другими органами власти путем совершенствования законодательства с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь в будущем. Каждое постановление, принимаемое в рамках ВНС, имеет важное политическое значение, в нем закреплены задачи социального, культурного и экономического развития в виде национальных законов и сформулированы конкретные меры по реализации этих задач [11, с. 18].

Однако с течением времени белорусское общество перешло на новый этап развития, граждане выразили желание большего участия в принятии решений. Голос народа был услышан, и Главой государства было принято решение закрепить в Конституции Республики Беларусь статус Всебелорусского народного собрания как одной из конституционных форм народовластия, направленной на стабилизацию и укрепление системы представительной демократии Республики Беларусь.

После внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь по результатам референдума от 27 февраля 2022 г. правовой статус Всебелорусского народного собрания был закреплён в Основном Законе Республики Беларусь [4]. В настоящее время ВНС является высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь, определяющим стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающим незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. В отличие от Национального собрания, этот институт более многочисленный, что позволяет расширить представительство и участие людей в принятии стратегических решений, учитывать интересы всех слоев общества и их мнения относительно развития страны.

Таким образом, спустя более 25 лет в новой Конституции Республики Беларусь, за которую на недавнем референдуме проголосовало большинство граждан страны, ВНС получило официальный статус высшего представительного органа народовластия, что, безусловно, в ближайшее время повлечет за собой разработку нормативных правовых актов, регулирующих деятельность нового органа.

Всебелорусское народное собрание является важнейшим институтом в структуре белорусской модели демократии и стержневой механизм народовластия. Установление в обновленной Конституции Республики Беларусь статуса ВНС как конституционной и самобытной модели народовластия направлено на укрепление устойчивости системы представительной демократии страны и будет способствовать укреплению белорусской государственности.

Таким образом, историческое развитие ВНС отражает эволюцию белорусской государственности и поиск оптимальных форм реализации принципа народовластия. От совещательного форума к конституционному органу — такой путь прошло ВНС за более чем 25-летнюю историю своего существования.

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ВНС, представляет собой иерархическую систему правовых актов, во главе которой находится Конституция Республики Беларусь. Конституционное закрепление статуса ВНС произошло в результате республиканского референдума 27 февраля 2022 г., когда в Основной Закон была включена глава 3¹ «Всебелорусское народное собрание».

Конституционные нормы определяют правовой статус ВНС, его состав, порядок формирования и основные полномочия. Согласно ст. 89² Конституции делегатами ВНС являются Президент Республики Беларусь; Президент Республики Беларусь, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки; представители законодательной, исполнительной и судебной власти; представители местных Советов депутатов; представители гражданского общества [4].

Детализация конституционных положений осуществлена в Законе Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании» (далее — Закон о ВНС). Данный нормативный правовой акт определяет правовой статус, компетенцию, порядок формирования ВНС, принципы и организационные основы его деятельности, а также права и обязанности делегата ВНС [12].

Закон о ВНС состоит из восьми глав и 46 статей, регулирующих различные аспекты организации и деятельности данного органа. В частности, глава 1 закрепляет общие положения, включая правовой статус ВНС, принципы его деятельности и взаимодействие с другими государственными органами. Глава 2 определяет состав и порядок формирования ВНС, устанавливая предельную численность делегатов в 1200 человек.

Особое внимание в Законе о ВНС уделено компетенции данного органа. Статья 12 закрепляет 15 основных полномочий ВНС, включая утверждение основных направлений внутренней и внешней политики, военной доктрины, концепции национальной безопасности, программ социально-экономического развития Республики Беларусь [12].

Порядок избрания делегатов ВНС регулируется не только Законом о ВНС, но и Избирательным кодексом Республики Беларусь. Согласно ст. 10 Закона о ВНС делегаты от местных Советов депутатов избираются областными Советами депутатов из числа депутатов местных Советов депутатов областного, базового и первичного территориальных уровней в порядке, установленном регламентами местных Советов депутатов [12].

Важным элементом нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность ВНС, является Регламент Всебелорусского народного собрания. Данный документ утверждается самим ВНС и определяет процедурные вопросы его деятельности, включая порядок проведения заседаний, принятия решений, формирования органов ВНС и их функционирования [13].

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ВНС, включает также акты Президиума ВНС. Согласно ст. 35 Закона о ВНС Президиум ВНС принимает решения в форме постановлений по вопросам, отнесенным к его компетенции [12]. Данные акты имеют обязательный характер и направлены на обеспечение реализации полномочий ВНС в период между его заседаниями.

Отдельные аспекты деятельности ВНС регулируются указами Президента Республики Беларусь. В частности, вопросы материально-технического обеспечения деятельности ВНС, статуса его делегатов, порядка взаимодействия с другими государственными органами могут определяться актами Главы государства.

Выводы

1. Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ВНС, представляет собой комплексную систему правовых актов различной юридической силы, обеспечивающих функционирование данного органа в соответствии с его конституционным статусом и предназначением.

2. По результатам республиканского референдума от 27 февраля 2022 г. в отдельной статье Конституции Республики Беларусь был закреплён статус Всебелорусского народного собрания.

3. Всебелорусское народное собрание определяет основные направления внутренней и внешней политики, Концепцию национальной безопасности, программы социально-экономического развития, обеспечивая тем самым незыблемость конституционного строя.

Список использованных источников

1. Семитко, В. ВНС как орган власти: обсуждаем итоги и значимость / В. Семитко // *Беларуская думка*. — 2023. — № 3. — С. 3–10.
2. Дмитриев, В. В. Всебелорусское народное собрание как конституционный орган: правовой анализ / В. В. Дмитриев // *Право*. — 2022. — № 3. — С. 27–35.
3. Храмцова, Ф. И. Трансформационно-опережающее государственное управление как фактор национальной безопасности Республики Беларусь / Ф. И. Храмцова // *Проблемы управления*. — 2023. — № 2. — С. 45–53.
4. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. — Мн. : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2022. — 80 с.
5. Колоша, К. Н. Всебелорусское народное собрание Республики Беларусь: история и современность / К. Н. Колоша // *Принеманские научные чтения : сб. науч. тр. XIII Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 7 апр. 2023 г. / БИП — Ун-т права и соц.-информ. технологий ; редкол.: С. И. Романюк [и др.]. — Гродно, 2023. — С. 185–190.*
6. Пыжик, В. И. Правовой статус Всебелорусского народного собрания / В. И. Пыжик // *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д, Экономические и юридические науки*. — 2022. — № 11. — С. 99–101.
7. Козак, М. А. Правовое значение резолюции Всебелорусского народного собрания / М. А. Козак. — URL: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/43970/1/65_козак.pdf (дата обращения: 23.01.2026).
8. Козак, М. А. К вопросу регламентации статуса Всебелорусского народного собрания / М. А. Козак // *Право.by*. — 2023. — № 1. — С. 92–97.
9. Демина, Е. Е. Всебелорусское народное собрание как форма народовластия / Е. Е. Демина // *Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук : материалы XII Междунар. науч.-практ. конф.*,

Минск, 21 апр. 2022 г. : в 3 ч. / БИП — Ун-т права и соц.-информ. технологий ; редкол.: С. И. Романюк [и др.]. — Мн., 2022. — Ч. 1. — С. 14–16.

10. Демичев, Д. М. Всебелорусское народное собрание — новый конституционный орган Республики Беларусь / Д. М. Демичев // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 10. — С. 73–77.

11. Еремич, Б. В. Порядок формирования Всебелорусского народного собрания Республики Беларусь / Б. В. Еремич // Вестник Гродненского государственного университета им. Я. Купалы. Серия 4, Правоведение. — 2024. — Т. 14, № 1. — С. 15–26.

12. О Всебелорусском народном собрании : Закон Респ. Беларусь от 7 февр. 2023 г. № 248-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения 15.03.2026).

13. Всебелорусское народное собрание: состав, порядок формирования, полномочия // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — URL: <https://etalonline.by/novosti/korotko-o-vazhnom/vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie-sostav-poryadok-formirovaniya-polnomochiya> (дата обращения: 23.03.2026).

07.05.2026