

# Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Конституційне право; муніципальне право. Філософія права

---

---

## Окремі аспекти становлення та розвитку парламентаризму в Республіці Білорусь

**Л.І. Баликіна**

асистент кафедри  
конституційного,  
адміністративного та  
міжнародного права,  
ВНЗ «Університет  
економіки та права «КРОК»

*Науковий керівник:*

**А.Й. Француз**

доктор юридичних наук,  
заслужений юрист України,  
завідувач кафедри цивільно-  
правових дисциплін,  
ВНЗ «Університет  
економіки та права «КРОК»

*У статті зазначається хронологія становлення парламентаризму в Республіці Білорусь після проголошення незалежності. Виокремлюються окремі характерні процеси парламентаризму, що зазнали змін у державотворчому процесі.*

*В статье отмечается хронология становления парламентаризма в Республике Беларусь после провозглашения независимости. Выделяются отдельные характерные процессы парламентаризма, которые претерпели изменения в процессе государствоворочения.*

*The chronology of development of parliamentary system in the Republic of Belarus since independents has been discovered in the article. Some specific points of parliamentarism which have evolved in state-building process are singled out.*

**Ключові слова:** парламентаризм, парламент, Національні збори Республіки Білорусь.

### **Постановка проблеми**

Інститут парламентаризму досліджується вітчизняними вченими з різних сторін. Проблематика становлення та розвитку парламентаризму в Україні є актуальною. У цій статті аналізується процес утвердження інституту парламентаризму в країні-сусіді. Досвід Республіки Білорусь для нашої країни є важливим через призму процесів державотворення пострадянських країн.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Проблематика утвердження парламентаризму в Україні актуальна та викликає низку питань. Специфіка визначеної проблематики цієї статті полягає в аналізі нормативно-правової бази Республіки Білорусь, наукових досліджень білоруських і російських учених, зокрема: В. Божанова, О. Горелика, А. Мельвіля та інших.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Реалії сьогодення диктують свої умови вирішення назрілих проблем парламентаризму в Україні. Процес утвердження парламентаризму в Білорусії є важливим прикладом для аналізу досвіду країни-сусіда, співставлення його та застосування у процесі вирішення проблем в українському парламентаризмі.

### **Формулювання цілей статті**

Метою статті є простеження хронологічних подій, пов'язаних із процесом державотворення після проголошення незалежності Республіки Білорусь, та виокремлення основних моментів, які впливають на парламентаризм.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Парламентаризм у Білорусії пройшов у своєму народженні та становленні ряд

етапів, у яких визначалася роль представницького та законодавчого органу країни. Ряд етапів, пов'язаних, по-перше, зі статусом республіки, як суб'єкта федерації у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік і як суверенної демократичної держави; по-друге, з неодноразовим прийняттям конституцій, у яких по-різному визначалася роль представницького та законодавчого органу країни [1].

Ураховуючи специфіку проблематики статті, слід зробити правовий аналіз еволюції законодавчого органу в Республіці Білорусь, його ролі та місця в системі державної влади та зміни в структурі, а також організації роботи органу. Розпочнемо конституційно-правовий аналіз із зазначення основних подій у розвитку парламентаризму в Білорусії після розпаду СРСР (див. табл. 1).

Перш ніж проаналізувати події після розпаду СРСР у Білорусії, зазначені в

*Таблиця 1*

### **Розвиток парламентаризму в Республіці Білорусь. Хронологія після проголошення незалежності**

<b>Дата</b>	<b>Подія</b>
27 липня 1990 р.	Прийняття Верховною Радою Білорусії Декларації «Про державний суверенітет Республіки Білорусь»
13 червня 1991 р.	Прийняття закону «Про народне голосування (референдум) у Республіці Білорусь»
15 березня 1994 р.	Прийняття Конституції Республіки Білорусь
24 листопада 1996 р.	Проведення республіканського референдуму про внесення змін і доповнень до Конституції Республіки Білорусь; про створення двопалатного парламенту – Національних зборів Республіки Білорусь, що складається з Ради Республіки і Палати представників. Результат: позитивна оцінка пропонуваніх змін. Верховною Радою прийнято закон про внесення змін і доповнень до Конституції Республіки Білорусь, згідно з результатами республіканського референдуму
13 січня 1997 р.	Відкриття перша сесії Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь I-го скликання
19 грудня 2000 р.	Відкриття першої сесії Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь II-го скликання
15 листопада 2004 р.	Відкриття першої сесії Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь III-го скликання
31 жовтня 2008 р.	Відкриття першої сесії Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь IV-го скликання
19 жовтня 2012 р.	Відкриття першої сесії Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь V-го скликання

табл. 1, звернемо увагу на те, що у Конституції БРСР закріплювалося, що Верховна Рада є вищим постійно діючим органом державної влади [2, ст. 97]. У своїй монографії В. Божанов з іншими авторами наголошує, що з моменту розвалу СРСР депутати «купалися» у владі, але не знали, як її використовувати за призначенням, тобто для вирішення проблем країни. Усі надії пов'язувалися з урядом, якому можна було давати директиви, вимагати звіт про їх виконання, вичитувати міністрів, погрожувати їм відставкою тощо [3, с. 89].

Декларація «Про державний суверенітет Республіки Білорусь», прийнята 27 липня 1990 року, проголосила повний державний суверенітет Білоруської РСР як верховенство, самостійність і повноту державної влади республіки в межах її території, правомочність її законів, незалежність республіки у зовнішніх відносинах [4]. У момент проголошення незалежності Республікою Білорусь на її території встановлювалося верховенство Конституції Білоруської РСР і законів Білоруської РСР. Наголосимо, що на законодавчому рівні було вперше закріплено розмежування законодавчої, виконавчої та судової влади, що є «найважливішим принципом існування Білоруської РСР як правової держави» [4]. Декларація також визначила, що її положення реалізуються Верховною Радою Білорусі шляхом прийняття нової конституції та законів країни. Наслідком цього було прийняття низки нових законодавчих актів РБ.

Зазначимо, що в період 1991-1994 рр. неоднозначним і спірним питанням була форма правління в країні. Відомі російські політологи А. Мельвіль, А. Дегтярьов, М. Ільїн, Е. Шестопап та інші вказують на те, що в парламентській республіці керівним органом державної влади є парламент. Уряд формується на основі парламенту та несе перед ним відповідальність [5, с. 254]. Протягом зазначеного періоду уряд країни в повному обсязі контролювався та спрямовувався Верховною Радою Республіки Білорусь, однак у специфічній

формі радянського парламентаризму, а саме – ради зосереджували в собі і законодавчу, і виконавчу владу. Отже, у сформованих умовах уряд не втілював у собі вищу виконавчу гілку державної влади, а був виконавчим органом усередині парламентської структури. Глава уряду не був самостійний у своїх повноваженнях і не претендував на провідну роль у державному житті.

У таких умовах створювалася Конституція Білорусії. У ході обговорення її проекту найбільш дискусійним виявилось питання про введення інституту президентства. Сформувався три позиції з цього питання:

- 1) інститут президента життєво необхідний республіці;
- 2) інститут президента необхідний, але лише в тому разі, якщо буде дотриманий баланс влад, введена система стримувань і противаг;
- 3) інститут президента не вводити, створити сильну парламентську позицію.

Стосовно зазначеного аспекту в Конституції РБ, прийнятій 15 березня 1994 року, було закріплено, що президент є главою держави і виконавчої влади, а Верховна Рада Білорусі зазначалася як законодавча гілка влади, що «височіла» над виконавчою владою. Розділивши владу таким чином, виник конфлікт між президентом і парламентом. Конституція РБ визначала механізм стримувань і противаг гілок влади одна одною [6, с. 6]. Однак, сама по собі конституція нічого не вирішувала. У Білорусі можливість стримувати та врівноважувати виявилася більше у президента, ніж у Верховної Ради. У його віданні були міністерства та інші центральні відомства країни, різноманітні ресурси, що сформувало для влади президента потужний потенціал. Однак і парламент у рамках своїх повноважень був реальною противагою влади. Як наслідок прийняття конституції, між Президентом і Верховною Радою Білорусі розгорнулася боротьба за владу, а саме – 21 липня 1994 р., наступного дня після прийняття президентом присяги, Верховна Рада дала зрозуміти, що має на-

мір контролювати Конституційний Суд, який мав право скасувати будь-який нормативний акт у країні (також і президентський), якщо він не відповідав Основному закону Республіки Білорусь.

Таким чином, необхідність конституційної реформи була обумовлена об'єктивними чинниками. Конституція Республіки Білорусь 1994 р. від початку заклала дисбаланс між функціями та повноваженнями Верховної Ради і виконавчої влади. Наслідком стало домінування Верховної Ради над двома іншими гілками влади. Таким чином, закріплені законодавчі повноваження давали можливість парламенту на власний розсуд встановлювати, визначати і змінювати повноваження всіх інших органів. У конституції зазначалося, що Верховна Рада Республіки Білорусь приймає і змінює конституцію, приймає закони і постанови та здійснює контроль за їх виконанням, дає тлумачення конституції та законів [6, с. 83] і т.д., ці повноваження фактично давали можливість приймати рішення з будь-яких питань.

Переходячи до аналізу республіканського референдуму про внесення змін і доповнень до Конституції РБ, який відбувся 24 листопада 1996 р., слід звернути увагу, що передбачався одразу двопалатний парламент – Національні збори Республіки Білорусь, який складався з Ради Республіки та Палати представників. Згідно з результатами референдуму народ позитивно оцінив висунуті питання. Отже, 26 листопада 1996 р. Верховна Рада прийняла закон, що підтверджує обов'язковий характер республіканського референдуму. Найбільш істотні зміни в новій редакції конституції зазнав розділ IV, присвячений організації та діяльності вищих органів держави – президента, парламенту, уряду та судів. Відбувся перерозподіл повноважень між зазначеними органами, їх уточнення, а саме – у новій редакції конституції було сформовано баланс у повноваженнях гілок влади: президент – глава держави, гарант Конституції Республіки Білорусь, прав і свобод людини і громадянина; парламент – представницький і законодавчий

орган РБ; уряд – центральний орган державного управління [7].

У результаті конституційної реформи гілки влади на території Білорусі дійшли консенсусу і суперечності між ними вляглися. Це стало наслідком того, що Верховна Рада не витримала політичної боротьби та поступово здала свої позиції перед наполегливими й енергійними діями президента. Законодавча влада втратила своє привілейоване становище в результаті внесених змін і доповнень до Конституції Республіки Білорусь. Парламент набув більш властивого йому значення, що означало остаточну відмову від радянської моделі вищого органу державної влади, та отримав більш досконалу структуру, яка відповідає усталеним стандартам парламентаризму. Представницький і законодавчий орган РБ за конституцією в редакції 1996 р. називається Парламентом – Національними зборами Республіки Білорусь, які складаються з двох палат – Палати представників і Ради Республіки. У конституції закріплено принцип самоорганізації палат Національних зборів. Кожна палата самостійно встановлює свій порядок роботи в прийнятому нею регламенті. Зокрема, Палати Національних зборів засідають окремо, за винятком установлених випадків проведення спільних засідань. Загальний орган палат відсутній. Водночас, єдиним тимчасовим спільним органом двох палат може бути погоджувальна комісія, сформована ними на паритетній основі для подолання розбіжностей між палатами щодо законопроекту, відхиленого Радою Республіки. Характеризуючи Палату представників, вона представляє інтереси всіх громадян країни, законодавствує з кола питань, які перелічені у ст. 97 Конституції Республіки Білорусь.

Рада Республіки є палатою територіального представництва і здійснює порядок із законодавчою функцією ряд інших повноважень, перелік яких міститься у ст. 98 конституції. Діяльність Ради Республіки спрямована на забезпечення прийняття більш якісних, ретельно опрацьованих законів [7].

Діяльність парламенту Республіки Білорусь регламентується низкою нормативно-правових актів, водночас, повноваження Палати представників закріплені в ст. 97 конституції. До основних відносять такі:

1. Повноваження у сфері законотворчості: розглядає за пропозицією Президента чи за ініціативою не менше 150 тис. громадян Республіки Білорусь, які володіють виборчим правом, проекти законів про внесення змін і доповнень в конституцію, про її тлумачення; розглядає проекти законів, у тому числі програмні закони, такі як схвалення основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, про воєнну доктрину (програмні закони приймаються кваліфікованою більшістю не менше 2/3 повного складу палати, для прийняття інших законів необхідно більше половини від повного складу палат).

2. Контрольні повноваження розподіляють за відношенням до органів влади. По відношенню до виконавчої влади: виражає вотум недовіри уряду (питання про відповідальність уряду, не може бути винесене на обговорення протягом року після схвалення програми його діяльності); заслуховує доповідь прем'єр-міністра про програму діяльності уряду та схвалює чи відхиляє програму (повторне відхилення палатою програми означає вираження вотуму недовіри уряду); розглядає за ініціативою прем'єр-міністра питання про довіру уряду; звертається з депутатським запитом до прем'єр-міністра, членів уряду, керівників державних органів, які формуються чи обираються парламентом (ч. 3 ст. 103 Конституції РБ).

Відносно повноважень президента, то Палата представників призначає вибори президента; приймає відставку президента; висуває більшістю голосів від повного складу Палати представників звинувачення проти президента у здійсненні державної зради чи тяжкого злочину; на основі відповідного рішення Ради Республіки, приймається більшістю не менше 2/3 повного складу рішення, про усунення президента з посади (імпічмент).

Наступні повноваження щодо законодавчої влади – відміняє розпорядження голови Палати представників.

3. Кадрові повноваження: дає згоду президенту на призначення прем'єр-міністра.

Водночас, згідно зі ст. 94 Конституції Республіки Білорусь, повноваження Палати представників можуть бути достроково припинені за таких підстав:

1) за ініціативою президента (у разі відмови в довірі уряду, вираженні вотуму недовіри уряду; при повторній відмові в наданні згоди на призначення на посаду прем'єр-міністра);

2) на основі висновку Конституційного Суду в разі систематичного чи грубого порушення конституції [7].

Структура Національних зборів Республіки Білорусь є двопалатною, відповідно, діяльність Ради Республіки окремо регламентується. Повноваження Ради Республіки викладені у ст. 98 конституції, вони можуть бути розподілені на такі групи:

1. Повноваження у законодавчій сфері: схвалює чи відхиляє прийняті Палатою представників проекти законів про внесення змін і доповнень до конституції (про тлумачення конституції); проекти інших законів; відміняє рішення місцевих рад депутатів, які не відповідають законодавству; розглядає укази президента про введення надзвичайного стану, військового положення, повної чи часткової мобілізації, і не пізніше ніж у триденний термін приймає відповідне рішення.

2. Кадрові повноваження: дає згоду на призначення президентом Голови Конституційного Суду, Голову та суддів Верховного Суду, Голову та суддів Вищого Господарського Суду, Голову Центральної комісії по виборах та проведенню республіканських референдумів, Генерального прокурора, Голову та членів Правління Національного банку; обирає шість суддів Конституційного Суду; обирає шість членів Центральної комісії по виборах та проведенню республіканських референдумів.

3. Контрольні повноваження: приймає

рішення про розпуск місцевої ради депутатів у разі систематичного чи грубого порушення нею вимог законодавства, та в інших випадках, передбачених законом; розглядає висунуте Палатою представників обвинувачення проти президента у здійсненні державної зради чи тяжкого злочину, приймає рішення про його розслідування. За наявності підстав (більшістю не менше 2/3 повного складу) приймає рішення про усунення президента з посади.

Зокрема, повноваження Ради Республіки можуть бути достроково припинені тільки на підставі висновку Конституційного Суду, у разі грубого чи систематичного порушення Конституції. До того ж парламент не може бути розпущено лише в таких випадках: у період надзвичайного чи воєнного положення, в останні шість місяців повноважень президента, у період постановлення питання про імпічмент президента чи дострокове усунення його з посади, а також протягом першого року роботи парламенту.

### Література

1. История парламентаризма в Беларуси // Национальное собрание Республики Беларусь. Палата представителей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://house.gov.by/index.php/,87,,,0,0,0.html>
2. Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики, 14 апреля 1978 года (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами БССР от 21 июня 1979 года и 27 октября 1989 года) [Електронний ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2081> (Утратила силу).
3. Парламентаризм в Беларуси: монография / В.А. Божанов [и др.] ; [под ред. В.А. Божанова, А.В. Горелика] ; Част. учреждение образования «Ин-т парламентаризма и предпринимательства», каф. политологии и гуманитар. дисциплин. – Минск : Иппокрена, 2010. – 230 с.
4. О государственном суверенитете Республики Беларусь: Декларация Верховного Совета Республики Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1991. – № 31. – С. 536.
5. Политология : учебник / А.Ю. Мельвиль [и др.]. – М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 624 с.
6. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, 15 сакавіка 1994 г. [Електронний ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2091> (Утратила силу).
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2007. – 48 с.

### Висновки

Отже, прийняті зміни до Конституції Білорусі 1994 року дали можливість розбудови незалежної держави, хоча після розпаду Радянського Союзу парламент втратив своє верховенство в системі органів влади. Як наслідок, ці зміни дали можливість парламентаризму в Республіці Білорусь розвиватися по-новому, а саме, парламенту в ролі законодавчого та представницького органу.

В Україні державотворчі процеси є подібними, однак роль та місце законодавчого органу різняться. Зокрема, у ст. 75 Конституції України зазначено, що Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом законодавчої влади, а представницька характеристика на законодавчому рівні не закріплена. Структура українського парламенту є однопалатною, а білоруського – двопалатною. Україна є президентсько-парламентською республікою, а Білорусія – президентською, що зумовлює особливості розподілу владних повноважень між гілками влади.