

О ПРОЕКТЕ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ”О ВСЕБЕЛОРУССКОМ НАРОДНОМ СОБРАНИИ“

*Материалы подготовлены
Академией управления при Президенте Республики Беларусь
на основе сведений Палаты представителей
Национального собрания Республики Беларусь,
государственных СМИ*

1. ПРИДАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ВСЕБЕЛОРУССКОМУ НАРОДНОМУ СОБРАНИЮ

Фундаментом политического и государственного устройства Республики Беларусь выступает народовластие. Белорусский народ, являясь единственным источником государственной власти и носителем суверенитета, реализует свое право на участие в решении государственных дел.

Ярким примером самостоятельного выбора белорусами своего настоящего и будущего явился республиканский референдум 27 февраля 2022 г. Поддержав подавляющим большинством изменения и дополнения в Основной Закон Республики Беларусь (*82,86% от принявших участие в голосовании граждан*), граждане сделали ставку на эволюционные преобразования в стране.

”Для нас с вами решения референдума – фундаментальные, стратегические направления, по которым необходимо работать, – подчеркнул Глава государства А.Г.Лукашенко 20 октября 2022 г. на совещании по вопросам формирования Всебелорусского народного собрания (далее – ВНС, Собрание) и изменения избирательного законодательства. – Решение поставленных задач требует построения надлежащей правовой основы“.

Новая редакция Основного Закона Республики Беларусь закрепила дополнительный механизм сдержек и противовесов в политической системе нашей страны: в соответствии со статьей 89¹ **Всебелорусское народное собрание выступает как высший представительный орган народовластия Республики Беларусь**, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

В соответствии со статьей 142 Конституции Республики Беларусь ”в течение двух лет после вступления в силу изменений и дополнений Конституции законы, предусмотренные в Конституции, указы и распоряжения Президента должны быть приведены в соответствие с Конституцией“.

Проект Закона Республики Беларусь "О Всебелорусском народном собрании" (далее – проект Закона) разработан во исполнение статьи 144 Конституции Республики Беларусь, а также пункта 4 плана подготовки законодательных актов на 2022 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 23 декабря 2021 г. № 508.

Цель подготовки проекта Закона – законодательная регламентация конституционных положений, направленных на расширение участия граждан в управлении делами общества и государства.

Предметом правового регулирования проекта Закона является комплексное определение порядка формирования ВНС и реализации им своих полномочий, принципов и организационных основ его деятельности, механизмов рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции ВНС.

При разработке проекта Закона учитывался опыт западноевропейской правовой системы, законодательных актов государств постсоветского пространства. В то же время данный законопроект можно с полным основанием считать уникальным опытом правового регулирования государственного устройства. В нем выражена тенденция на формирование белорусской национально очерченной политической системы с учетом своих традиций, обычаев и устоев.

2. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ

Всебелорусское народное собрание стало современным воплощением идей народного вече и народовластия, прообраз которых зародился в княжествах Киевской Руси, продолжил свою жизнь во Всебелорусских съездах.

Справочно.

*19-20.10.1996 – первое Всебелорусское народное собрание
"Только народ вправе решать свою судьбу";*

18-19.05.2001 – второе Всебелорусское народное собрание "За сильную и процветающую Беларусь";

*02-03.03.2006 – третье Всебелорусское народное собрание
"Государство для народа";*

*06-07.12.2010 – четвертое Всебелорусское народное собрание
"Наш исторический выбор – независимая, сильная и процветающая Беларусь";*

*22-23.06.2016 – пятое Всебелорусское народное собрание
"Вместе – за сильную процветающую Беларусь";*

*11-12.02.2021 – шестое Всебелорусское народное собрание
"Единство! Развитие! Независимость!".*

Судьбоносное для нашей страны значение имело первое Всебелорусское народное собрание, состоявшееся в 1996 году. В

условиях серьезного экономического кризиса и открытого противодействия со стороны Верховного Совета Президент А.Г.Лукашенко принимает решение напрямую обратиться к белорусскому народу, предложив власти и народу сообща решить назревшие проблемы развития общества. Этим шагом Глава государства удержал ситуацию под контролем, и, главное, спас страну от гражданского противостояния.

В непростой, в чем-то решающий период развития белорусского общества, состоялось шестое Всебелорусское народное собрание (2021 год). Оно стало, по сути, венцом широкого общенационального диалога, в ходе которого на сотнях площадок обсуждались наиболее актуальные для современности и перспектив нашей страны вопросы.

Практика доказала, что ВНС является надежной опорой и для людей, и для власти. Собрание предоставляет гражданам возможность непосредственного обсуждения и принятия решений по наиболее актуальным вопросам жизни государства и общества. Тем самым белорусское политическое пространство приобретает все больше черт **народной демократии**, когда полноценным хозяином страны является народ.

ВНС призвано выполнять стабилизирующую и консолидирующую функции в обществе, обеспечивать гарантии преемственности и устойчивости системы органов государственной власти. В условиях беспрецедентного внешнего давления, с которым сталкивается наша страна, усиливающейся мировой турбулентности, борьбы за ресурсы и влияние между ключевыми геополитическими игроками, ВНС позволит создать страховочные механизмы защиты государственности, обеспечив при этом возможности для формирования новых точек устойчивости социально-экономической и общественно-политической систем.

3. СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ

В проекте Закона предлагается закрепить, что состав ВНС формируется из его делегатов, предельная численность которых составляет **1 200** человек.

Срок полномочий Всебелорусского народного собрания составляет **пять** лет.

Делегатами ВНС могут быть только граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом. При этом устанавливается запрет на выдвижение кандидатами в делегаты граждан, имеющих гражданство другого государства или документы иностранных государств, предоставляющие права на льготы и

преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью.

Делегат ВНС имеет право:

вносить предложения для рассмотрения на заседаниях Собрания и его органов;

проводить встречи с населением, доводить до него информацию о деятельности ВНС, его решениях;

получать от органов государственной власти разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции ВНС.

Делегаты ВНС будут представлять три группы.

Первую группу (440 человек) будут составлять делегаты "по должности":

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** власти – депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь;

представители **исполнительной** власти – Премьер-министр Республики Беларусь, его заместители и другие члены Правительства; председатели областных (Минского городского), районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов;

представители **судебной** власти – председатели и судьи Конституционного и Верховного судов Республики Беларусь.

Вторая группа – представители местных Советов депутатов: делегаты, избираемые областными Советами депутатов, из числа депутатов местных Советов областного, базового и первичного уровня; депутаты Мингорсовета. Порядок выдвижения и избрания делегатов Всебелорусского народного собрания этой группы будет установлен регламентами местных Советов депутатов. Предельная численность делегатов от местных Советов депутатов – **350** человек. При этом нормы представительства от каждой области определит Центральная избирательная комиссия исходя из численности избирателей, проживающих на территории соответствующей области.

Депутаты Минского городского Совета депутатов входят полным составом, что обусловлено необходимостью обеспечения оптимального и паритетного с областями представительства.

Третья группа – представители гражданского общества. Планируется, что они будут избираться высшими органами субъектов

гражданского общества из числа своих членов с обеспечением представительства от каждой области и г.Минска.

Порядок выдвижения делегатов от общественных объединений будет определяться их уставами с учетом требований Закона "О Всебелорусском народном собрании", Избирательного кодекса и иных законов. Предельное число делегатов этой группы – **400** человек.

Предусматривается, что от каждого субъекта гражданского общества будет избираться равное количество делегатов, которое определит Центральная избирательная комиссия исходя из количества субъектов гражданского общества, желающих участвовать в выборах делегатов, и предельной численности делегатов от гражданского общества.

Как отметил Глава государства в ходе совещания 8 ноября 2022 г.: **"Все, кто будет участвовать в работе ВНС так или иначе избираются народом"**.

Паритетный принцип формирования общего состава ВНС нацелен на справедливое представительство различных слоев населения, учет их интересов. В ВНС войдут активные и, главное, профессиональные люди.

4. КОМПЕТЕНЦИЯ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ

ВНС наделяется существенными **полномочиями**.

Собрание утверждает основные стратегические и программные документы страны (*основные направления внутренней и внешней политики, Военную доктрину, Концепцию национальной безопасности, программы социально-экономического развития Республики Беларусь*).

ВНС инициирует внесение изменений в Конституцию Республики Беларусь и принятие других законов.

Собрание предлагает проведение республиканского референдума. При этом согласно изменениям Избирательного кодекса, предложение о проведении республиканского референдума принимается большинством голосов от полного состава ВНС, после чего вносится Президенту (ст.113 Избирательного кодекса).

Собрание рассматривает вопрос о легитимности выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей Национального собрания, членов Совета Республики Национального собрания.

ВНС принимает решение об импичменте Президенту.

Собрание вводит чрезвычайное или военное положение при наличии оснований, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, и в случае бездействия Президента по этим вопросам.

Также ВНС рассматривает вопрос о возможности направления военнослужащих и других лиц за пределы Республики Беларусь для участия в обеспечении коллективной безопасности и деятельности по поддержанию международного мира и безопасности.

ВНС устанавливает государственные праздники и праздничные дни.

К числу полномочий ВНС также отнесены вопросы формирования Конституционного и Верховного судов, Центральной избирательной комиссии, что является примером **передачи ВНС части президентских полномочий и полномочий Парламента (Совета Республики)**.

Принципиальный момент – **юридическая сила решений ВНС**. Поскольку такие решения будут приниматься по важнейшим вопросам, то они должны носить обязательный характер. В этой связи закрепляется **право ВНС на отмену противоречащих интересам национальной безопасности правовых актов государственных органов (за исключением актов судебных органов)**.

С учетом норм Конституции страны решения ВНС будут обладать высшей юридической силой после Основного Закона и решений республиканских референдумов.

Вместе с тем, **наделение ВНС широкими полномочиями не означает, что оно подменит другие ветви власти или будет мешать их деятельности. "Этого быть не должно. ВНС должно заниматься своими вопросами – теми, которые не будут входить в компетенцию других органов власти. Оно наверху, как народное вече, - обсудили, приняли решение по определенным вопросам, порекомендовали, покритиковали и разошлись. Все остальные, как и сегодня, решают свои повседневные вопросы"**, – подчеркнул Глава государства на совещании 20 октября 2022 г.

Таким образом, **ВНС должно формироваться не вместо, а в дополнение к существующей в Беларуси политической системе, совершенствуя ее, укрепляя, обеспечивая еще бóльшую прозрачность деятельности властных структур, их подотчетность народу.**

Особый статус ВНС определяется масштабностью его конституционных полномочий.

5. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ, ПРЕЗИДИУМ, СЕКРЕТАРИАТ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ

Предусматривается, что ВНС собирается не реже одного раза в год, а его решения будут приниматься большинством голосов открытым или тайным голосованием.

Структуру ВНС составляет Председатель, его заместители, Президиум, Секретариат.

Председатель ВНС и его заместители будут избираться Всебелорусским народным собранием из состава делегатов тайным голосованием на срок полномочий Собрания и будут осуществлять свои полномочия на профессиональной основе. Иные делегаты будут принимать участие в работе ВНС без отрыва от трудовой (служебной) деятельности.

В Президиум ВНС (*предельная численность – 15 человек*) входят Председатель, его заместители, и иные члены Президиума, которые избираются тайным голосованием из состава делегатов ВНС.

Президиум будет проводить свои заседания не реже одного раза в шесть месяцев. В период между заседаниями ВНС он будет выполнять следующие **функции**:

инициировать рассмотрение вопроса о легитимности выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Справочно:

Предложение Президиума о рассмотрении вопроса о легитимности выборов вносится Всебелорусскому народному собранию не позднее пяти дней со дня опубликования итогов выборов и рассматривается ВНС не позднее 10 дней со дня внесения соответствующего предложения.

Предложение о рассмотрении Всебелорусским народным собранием вопроса о легитимности выборов должно быть мотивированным.

По результатам рассмотрения вопроса о легитимности выборов Всебелорусское народное собрание может принять одно из следующих решений: о легитимности выборов; о нелегитимности выборов. Голосование по вопросу о легитимности соответствующих выборов проводится Всебелорусским народным собранием один раз;

рассматривать вопросы о предварительном согласовании предложенных Президентом Республики Беларусь кандидатур для избрания на должности Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда и Верховного Суда;

обращаться в Конституционный Суд с предложением о даче заключения:

о толковании Конституции Республики Беларусь, о соответствии Конституции Республики Беларусь законов, указов Президента Республики Беларусь, постановлений Правительства Республики Беларусь, нормативных правовых актов других государственных органов;

о наличии фактов систематического или грубого нарушения Президентом Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь;

о конституционности проведения выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Рабочим органом ВНС, действующим на постоянной основе, будет **Секретариат** (является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, счета в банках, печать с изображением Государственного герба Республики Беларусь и со своим наименованием).

Секретариат ВНС возглавляет начальник Секретариата, который назначается Президиумом по представлению Председателя.

По истечении срока полномочий ВНС Секретариат ВНС продолжает свою деятельность.

По словам белорусского лидера А.Г.Лукашенко, непрерывная работоспособность ВНС будет обеспечена без создания громоздкого административного аппарата.

6. ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА ”О ВСЕБЕЛОРУССКОМ НАРОДНОМ СОБРАНИИ“

Согласно статье 37 Конституции Республики Беларусь граждане имеют право участвовать в решении государственных дел. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается в том числе обсуждением проектов законов и иных нормативных правовых актов (далее – НПА).

Вынесение проектов НПА на публичное обсуждение проводится в целях реализации принципа гласности нормотворческой деятельности, получения общественной или профессиональной (экспертной) оценки предлагаемых новаций законодательства, а также определения соответствия проекта НПА общественным ожиданиям и нуждам людей. Данный механизм способствует установлению эффективного правового регулирования.

Справочно:

Публичные обсуждения ряда проектов НПА продемонстрировали высокую активность граждан. К примеру, по проекту изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь

поступило 9 тыс. предложений (за три с половиной недели), по Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях – около 3 тыс. (за 10 дней).

С 24 октября по 2 ноября 2022 г. состоялось публичное обсуждение, в том числе на сайте "Правовой форум Беларуси", проекта Закона "О Всебелорусском народном собрании" (организатор – Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь).

За указанный период поступило **456** предложений и откликов граждан. Абсолютное большинство предложений по законопроекту о ВНС носят **конструктивный характер**, направлены на **уточнение норм** законопроекта, авторами предпринята попытка их юридического обоснования.

Уточнения редакций норм **39 статей** законопроекта из 42, содержащихся в нем, касались 346 (75,9%) предложений;

На совершенствование статьи 10 законопроекта по вопросам участия представителей гражданского общества в работе Всебелорусского народного собрания направлены 57 (12,5%).

Откликов граждан, положительно оценивающих законопроект в целом без предложений по его доработке – 35 (7,7%).

Высказано 18 (3,9%) мнений о нецелесообразности создания ВНС.

Наибольшее количество предложений касалось возможности включения в законопроект пункта о выдвижении кандидатов в делегаты ВНС от трудовых коллективов. Отвечая на это предложение, нужно сказать, что трудовые коллективы будут представлены на ВНС через общественные объединения, первичные организации которых действуют на предприятиях.

Также участники обсуждений выражали опасения, что Собрание может превратиться в забюрократизированный, ничего не решающий орган власти, наподобие "позднесоветского" Верховного Совета СССР. Отвечая на это опасение, нужно подчеркнуть, что ВНС как реальный политический институт доказывает свою эффективность с 1996 года. В работе Собрания будут принимать участие представители всех ветвей власти, органов местного самоуправления, а также гражданского общества. Это позволяет ВНС находиться как бы над всеми другими органами власти, превращая его в основную стабилизирующую силу в отношениях между ветвями власти.

Распространенным было предложение выдвигать в качестве делегатов Собрания представителей политических партий. В этом вопросе выбран следующий подход: **политические партии** примут участие в этом процессе посредством своих представителей, которые

войдут в состав ВНС как депутаты Палаты представителей и местных Советов депутатов. Фактически в рамках ВНС со временем должна сложиться система межпартийного сотрудничества и консультаций. Ее результатом будет достижение партийного консенсуса по основополагающим принципам развития страны.

Граждане также интересовались различием между ВНС и Национальным собранием Республики Беларусь. Если зона ответственности Парламента – подготовка и принятие законов, то ВНС, также обладая правом осуществления законодательной инициативы, будет реализовывать полномочия по определению стратегических направлений общественно-политического и социально-экономического развития страны.

Нормотворческая активность со стороны населения к данному законопроекту, стремление людей лично поучаствовать в разработке законов обусловлены его значимостью для страны и общества, проведением диалоговых площадок и встреч с трудовыми коллективами, на которых детально разъяснялись положения законопроекта, масштабной работой средств массовой информации.

Таким образом, сегодня **граждане Беларуси являются не просто свидетелями, но и активными участниками процесса развития белорусской государственности, укрепления стабильности в нашем обществе.** Это особенно важно в реалиях вызовов и угроз национальной безопасности Республики Беларусь.

Всебелорусское народное собрание становится ключевым инструментом решения задач развития страны, укрепления единства народа и обеспечения диалога власти и общества. Совершенствование системы управления государством и обществом открывает Беларуси дорогу в будущее.

Как подчеркнул Глава государства А.Г.Лукашенко, *”вместе, толкой можно преодолеть любые препятствия, найти выход из самой сложной ситуации... Важно, чтобы непосредственно люди принимали решения, на которые потом будут опираться государственные органы“.*