УДК 342.53

О КЛАССИФИКАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ

К. Д. Сазон
кандидат юридических наук, доцент,
первый заместитель начальника
Могилевского института МВД (Беларусь)

В статье раскрывается конституционно-правовая характеристика полномочий Всебелорусского народного собрания. На основе анализа научных публикаций и нормативного правового материала предлагается авторская классификация полномочий высшего представительного органа народовластия в зависимости от различных оснований и критериев. В научный оборот, помимо учета конституционных функций и сфер деятельности Всебелорусского народного собрания, вводятся такие основания классификации, как: уровень нормативного правового закрепления; предмет ведения; правовая природа; порядок реализации; правовые последствия осуществления полномочий. Высказываются предложения о дальнейшей теоретической разработке вопроса о наличии у Всебелорусского народного собрания «скрытых» полномочий. Представленные научные результаты направлены на развитие теоретических представлений о сущности, содержании и видовом многообразии полномочий Всебелорусского народного собрания в системе государственных органов Республики Беларусь.

Ключевые слова: *Всебелорусское народное собрание, классификация, конституция, конституционные функции, полномочия, предмет ведения.*

Введение. Фундаментом и важнейшим ориентиром дальнейшего развития системы законодательства и всей правовой системы согласно Концепции правовой политики Республики Беларусь (далее — Концепция), утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196, выступают принятые по итогам республиканского референдума 27 февраля 2022 г. изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь (далее — Конституция, Основной Закон) [1]. Одним из результатов обновления Основного Закона стало укрепление фундамента народовластия и системы органов государственной власти (п. 24 Концепции), что находит свое отражение в перераспределении каталога полномочий высших государственных органов с учетом конституционализации статуса Всебелорусского народного собрания (далее — ВНС, Собрание) как высшего представительного органа народовластия Республики Беларусь, определяющего стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающего незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

Правовое регулирование деятельности ВНС обеспечивают положения Конституции [2], Закона Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании» (далее — Закон о ВНС) [3], Избирательного кодекса Республики Беларусь [4], иных законодательных актов и Регламента ВНС.

Вопросам определения правовой природы ВНС, научной оценки содержания нового нормативного материала отраслевого законодательства, регулирующего порядок формирования и деятельности Собрания, посвящены работы Г. А. Василевича [5], Д. М. Демичева [6], Н. А. Карпович [7], П. П. Миклашевича [8], О. И. Чуприс [9] и др. В юридической литературе также представлены результаты исследования проблем структурной организации ВНС [10] и особенностей реализации высшим представительным органом народовластия отдельных конституционных функций [11].

Авторами научно-практического комментария Конституции Республики Беларусь к конституционным функциям ВНС отнесены: определение стратегических направлений развития общества и государства; обеспечение незыблемости

конституционного строя; обеспечение преемственности поколений; обеспечение гражданского согласия [7, с. 327–331]. Для их реализации ВНС наделяется соответствующими полномочиями, которые О. И. Чуприс именует «полномочиями высшего порядка» [12, с. 9].

Важно обратить внимание на то, что перечень полномочий ВНС устанавливается Конституцией и законами, а порядок их реализации определяется не только Основным Законом и другими законодательными актами, но и Регламентом ВНС. В настоящее время действует Временный регламент ВНС, утвержденный решением ВНС от 24 апреля 2024 г. № 1 [13].

С учетом опыта формирования состава и проведения в апреле 2024 г. и в декабре 2025 г. заседаний ВНС VII созыва, на которых получили свою апробацию отдельные полномочия ВНС, необходимым с практической и теоретической точек зрения является решение задачи по обеспечению конституционно-правовой эффективности деятельности ВНС (подп. 41.6 п. 41 Концепции) [1]. В связи с этим целесообразным представляется обращение к полномочиям ВНС с целью определения их видового разнообразия в контексте разграничения предметов ведения государственных органов.

Основная часть. Исходный тезис настоящего исследования согласуется с положениями ч. 2 ст. 4 Закона о ВНС в том, что ВНС при осуществлении своих полномочий и принятии решений не вправе подменять государственные органы, иные организации и должностных лиц, выполнять их функции, а также вмешиваться в их деятельность [3]. Как справедливо отмечает Н. А. Карпович, властные полномочия ВНС должны реализовываться в контексте органического единства системы органов государства, их согласованного взаимодействия в интересах общества и государства на основе конституционных положений в их взаимосвязи [14, с. 15].

В научной литературе вопросам классификации полномочий государственных органов традиционно уделяется большое внимание. С учетом разработанности заявленной проблемы обратим внимание на то, что при определении возможности классификации полномочий ВНС учеными используются подходы, апробированные в рамках конституционно-правовой характеристики полномочий высших органов государственной власти.

Одним из предложенных подходов является выделение групп полномочий ВНС *на основе его конституционных функций*: определение стратегических направлений развития общества и государства; обеспечение незыблемости конституционного строя; обеспечение преемственности поколений; обеспечение гражданского согласия [7; 9].

В зависимости от *уровня нормативного правового закрепления* считаем возможным подразделять полномочия ВНС на объективированные в Конституции или в законе. Конституционные полномочия ВНС находят свое отражение в ст. 89^3, 89^5, 99 Основного Закона. При этом их перечень не является закрытым, так как в соответствии с п. 13 ст. 89^3 Основного Закона Собрание вправе осуществлять «иные установленные Конституцией и законом полномочия, необходимые для реализации возложенных на него конституционных функций» [2]. Так, в Законе о ВНС закреплено право Собрания утверждать список народных заседателей Верховного Суда Республики Беларусь [3].

На основе анализа конституционных положений в зависимости *от сферы деятельности* исследователями предлагаются следующие группы полномочий ВНС: по вопросам стратегико-программного характера; в области законодательных инициатив, проведения референдумов и выборов; по вопросам национальной безопасности и обеспечения коллективной безопасности; по формированию органов государственной власти и связанные с ними иные кадровые полномочия; контрольные полномочия; иные полномочия, необходимые для реализации ВНС его конституционных функций [15, с. 211–212].

В данном контексте Т. В. Сенькова указывает на то, что как высший представительный орган ВНС сегодня наделено реальными властными полномочиями в сфере внутренней и внешней политики, национальной безопасности, социально-экономического развития. Ученый отмечает, что ВНС имеет право законодательной инициативы, а также полномочия по решению кадровых вопросов, выполняет распорядительные и контрольные функции в соответствии с Конституцией и иными законами [16, с. 110].

С точки зрения *предмета ведения* полагаем возможным говорить об исключительных, раздельных и совместных полномочиях ВНС. Исключительными полномочиями следует считать право ВНС самостоятельно принимать решения по вопросам, не входящим в предмет ведения других государственных органов. К числу таких полномочий мы относим утверждение ВНС документов стратегического характера, установление государственных праздников, рассмотрение вопроса о легитимности выборов и др.

Раздельные полномочия Собрания совпадают с аналогичными правомочиями других государственных органов и осуществляются каждым из них самостоятельно. В группу рассматриваемых полномочий входят право законодательной инициативы, включая право вносить предложения по изменению и дополнению Конституции, право инициировать проведение республиканского референдума.

Предмет совместного ведения предполагает наличие у разных государственных органов общих полномочий в определенной сфере. Так, ВНС вправе по предложению Президента Республики Беларусь рассматривать вопрос о возможности направления военнослужащих, сотрудников военизированных организаций, иных лиц за пределы Республики Беларусь для участия в обеспечении коллективной безопасности и деятельности по поддержанию международного мира и безопасности. К числу полномочий совместного ведения в литературе относится и право ВНС по инициативе Президиума ВНС или Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь ввести на территории Республики Беларусь чрезвычайное или военное положение при наличии оснований, предусмотренных Конституцией, и в случае бездействия Президента по этим вопросам [9, с. 348; 17, с. 23].

В связи с изложенным обратим внимание на то, что полномочия ВНС с точки зрения их *правовой природы* могут быть основными (собственными) и дополнительными (субсидиарными).

Реализация собственных полномочий ВНС не нуждается в соблюдении предварительных условий, связанных с принятием (непринятием) решений другими государственными органами по вопросам исключительного или раздельного предметов ведения, например: утверждение документов стратегического характера, рассмотрение вопроса о легитимности выборов, избрание судейского корпуса высших судов, установление государственных праздников и праздничных дней, награждение Президента Республики Беларусь государственными наградами.

Субсидиарными полномочиями предлагается считать правомочия ВНС принимать решения по тем вопросам, по которым другими государственными органами в рамках установленного предмета ведения в первоочередном порядке соответствующие решения не приняты. Так, характеристиками субсидиарных обладает полномочие ВНС ввести чрезвычайное или военное положение в случае бездействия Президента. Возможность введения особых правовых режимов по решению ВНС обусловлена наличием такого первичного основания, как бездействие Президента по этим вопросам, указывающего на приоритетную роль Главы государства в нейтрализации причин и условий введения чрезвычайного или военного положения. Принятие Собранием соответствующего решения имеет субсидиарный характер, поскольку дополняет установленный Конституцией механизм защиты конституционного порядка в стране в том случае, когда Президентом не принимаются необходимые меры по устранению обстоятельств, создающих опасность жизни и здоровью людей,

территориальной целостности и существованию государства, а также по устранению военной угрозы или отражению нападения на Республику Беларусь (ч. 1 ст. 20 Закона о ВНС) [3].

Принимая во внимание *порядок реализации*, представляется возможным говорить об императивных и факультативных полномочиях ВНС. Императивные полномочия предполагают необходимость рассмотрения ВНС конкретного вопроса. Например, вопрос о выдвижении обвинения Президенту Республики Беларусь и смещении его с должности подлежит рассмотрению Собранием не позднее 10 дней после получения соответствующих заключений Конституционного Суда Республики Беларусь и специальной комиссии. В соответствии с Конституцией решение по указанному вопросу может быть не принято, но вопрос должен быть рассмотрен. В группу обязательных полномочий Собрания мы включаем и заслушивание обращений Президента Республики Беларусь с ежегодными посланиями к Парламенту. Полагаем, позиции автора солидарно утверждение Б. В. Еремич о том, что «заслушивание послания следует отнести к разряду обязательных для ВНС мероприятий» [15, с. 215]. Факультативные полномочия предполагают дискреционный характер их осуществления. В их число входят правомочия ВНС предлагать изменения и дополнения Конституции, инициировать проведение республиканского референдума, вносить предложения Президенту Республики Беларусь о награждении государственными наградами.

В качестве одного из оснований классификации полномочий ВНС в рамках авторского подхода считаем целесообразным рассмотреть *правовые последствия* их реализации. В таком случае выделяются обязательные и консультативные полномочия Собрания. Так, реализация обязательных полномочий ВНС предполагает, что принятое решение по конкретному вопросу подлежит исполнению соответствующими государственными органами, должностными лицами и гражданами. Например, характеристиками обязательных полномочий ВНС обладают: право утверждать документы стратегического планирования, право ввести в установленном порядке чрезвычайное или военное положение, право устанавливать государственные праздники, право давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам. Консультативные полномочия ВНС предполагают, что результат их реализации носит рекомендательный характер и может быть использован другим государственным органом или должностным лицом при решении соответствующего вопроса. К таким полномочиям мы относим право ВНС вносить предложения Президенту Республики Беларусь для награждения лиц государственными наградами.

С научной точки зрения заслуживает внимания вопрос о так называемых *«подразумеваемых» или «скрытых» полномочиях* ВНС. В литературе отмечается, что подразумеваемые полномочия «не содержатся в Конституции, а выводятся из ее духа, из потребностей практической политики» [18, с. 184]. Они «являются продолжением полномочий, заявленных в нормативном тексте Конституции» [19, с. 64], имплицитно присущи государственным органам, поскольку вытекают из их конституционных функций и полномочий [20, с. 28–29], но не позитивированы каким-либо образом в законодательстве [21, с. 71].

На наш взгляд, вопрос определения подразумеваемых/скрытых полномочий ВНС нуждается в глубокой научной разработке с учетом практики функционирования и взаимодействия Собрания с другими государственными органами и должностными лицами. В рамках постановки проблемы укажем на наличие полномочий, которые, по нашему мнению, согласуются с конституционными функциями ВНС, но не получили нормативного закрепления (например, рассмотрение вопроса о легитимности референдумов) либо могут быть отнесены к совместным субсидиарным полномочиям ВНС (объявление полной или частичной мобилизации в случае бездействия

Президента). Учеными высказываются и другие предложения по законодательному закреплению полномочий Собрания [22; 23].

Далее отметим, что согласно ч. 1 ст. 89^5 Конституции ВНС для реализации возложенных на него конституционных функций и осуществления своих полномочий принимает решения [2]. В соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» решения ВНС по вопросам, предусмотренным пп. 1, 2, 8 и 11 ст. 89^3 Конституции, входят в состав законодательства наряду с другими нормативными правовыми актами [24]. Так, решения нормативного характера приняты ВНС в рамках реализации полномочий по утверждению Концепции национальной безопасности Республики Беларусь (решение ВНС от 25 апреля 2024 г. № 5) [25], Военной доктрины Республики Беларусь (решение ВНС от 25 апреля 2024 г. № 6) [26], Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2026–2030 годы (решение ВНС от 19 декабря 2025 г. № 1) [27].

В литературе отмечается, что наличие у ВНС права на принятие нормативных правовых актов стратегического характера наделяет его также функциями органа законодательной власти [12, с. 10]. По нашему мнению, ВНС выступает не только как «позитивный», но и как «негативный» нормотворческий орган, реализуя свое право отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов, что подчеркивает его высший представительный и нормотворческий характер [28, с. 20].

Заключение. Таким образом, накопленный опыт формирования и деятельности ВНС в новом конституционном статусе свидетельствует о многоплановом характере полномочий Собрания, реализация которых предполагает согласованную деятельность в установленном порядке различных государственных органов с учетом их предметов ведения. Наличие у ВНС особых полномочий с различной правовой природой обусловлено направленностью деятельности ВНС на поддержание стабильности в государстве и обществе, защиту конституционного строя и территориальной целостности, обеспечение гражданского согласия. Их эффективная реализация выступает необходимым условием достижения конституционно установленных целей развития Республики Беларусь как унитарного демократического социального правового государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О Концепции правовой политики Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 : в ред. от 14 марта 2024 г. № 96 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

2. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

3. О Всебелорусском народном собрании : Закон Респ. Беларусь от 7 февр. 2023 г. № 248-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

4. Избирательный кодекс Республики Беларусь : 11 февр. 2000 г. № 370-З : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 16 февр. 2023 г. № 252-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

5. Василевич, Г. А. Конституционные основы развития народовластия в Республике Беларусь на современном этапе / Г. А. Василевич // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2023. – № 1. – С. 4–10.

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

7. Карпович, Н. А. Комментарий к ст. 89¹ / Н. А. Карпович // Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий / под общ. ред. П. П. Миклашевича, О. И. Чуприс, Г. А. Василевича. – Мн. : Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2024. – С. 327–331.

8. Миклашевич, П. П. Обновленная Конституция Республики Беларусь: сущностное содержание поправок П. П. Миклашевич // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2022. – № 2. – С. 5–34.

9. Чуприс, О. И. Комментарий к ст. 89³ (пп. 1–3, 8, 10–13) / О. И. Чуприс // Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий / под общ. ред. П. П. Миклашевича, О. И. Чуприс, Г. А. Василевича. – Мн. : Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2024. – С. 343–353.

10. Еремич, Б. В. Конституционные основы структуры Всебелорусского народного собрания Республики Беларусь / Б. В. Еремич // Проблемы управления. – 2024. – № 3. – С. 107–113.

11. Иванцова, А. И. О полномочиях Всебелорусского народного собрания по вопросам чрезвычайного и военного положения / А. И. Иванцова // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2024. – № 1. – С. 32–39.

12. Чуприс, О. И. Изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь: олицетворение самобытности Основного Закона и обновленной государственности / О. И. Чуприс // Право.by. – 2022. – № 2 (76). – С. 5–13.

13. Об утверждении Временного регламента Всебелорусского народного собрания : решение Всебел. нар. собр. от 24 апр. 2024 г. № 1 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

14. Карпович, Н. А. Разделение властей как конституционный принцип функционирования государственной власти в Республике Беларусь / Н. А. Карпович // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2023. – № 4. – С. 7–36.

15. Еремич, Б. В. Классификация и общая характеристика полномочий Всебелорусского народного собрания Республики Беларусь / Б. В. Еремич // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовой информации Респ. Беларусь. – 2025. – Вып. 20. – С. 208–226.

16. Сенькова, Т. В. Конституционно-правовой статус Всебелорусского народного собрания как органа представительной власти / Т. В. Сенькова // Шестые международные теоретико-правовые чтения им. профессора Н. А. Пьянова : материалы конф., Иркутск, ноябрь – декабрь 2024 г. / отв. ред. С. А. Комаров. – М. ; Иркутск : Межрегион. обществ. орг. «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права», 2025. – С. 105–112.

17. Карпович, Н. А. Президент — Глава государства Республики Беларусь: развитие конституционно-правового статуса в нормах обновленной Конституции / Н. А. Карпович, О. И. Чуприс // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2022. – № 4. – С. 17–48.

18. Гурьянов, Г. И. Подразумеваемые полномочия президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки / Г. И. Гурьянов // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 1. – С. 182–189.

19. Кучеренко, П. А. Роль и место неотъемлемых и подразумеваемых полномочий президента в конституционно-правовой системе Соединенных Штатов Америки / П. А. Кучеренко // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2010. – № 3. – С. 55–65.

20. Грачев, Н. И. Особенности правовых актов Президента РФ и конституционно-правовая формула президентской власти в России / Н. И. Грачев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 2 (139). – С. 22–38.

21. Червонюк, В. И. Новые, включая подразумеваемые, полномочия Конституционного суда / В. И. Червонюк // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2022. – № 2. – С. 69–77.

22. Василевич, Г. А. Конституционные аспекты полномочий Всебелорусского народного собрания / Г. А. Василевич // Правовая политика, наука, практика — 2023 : сб. материалов Респ. науч.-практ. конф., Минск, 5 окт. 2023 г. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. ; редкол.: Е. В. Семашко [и др.]. – Мн., 2023. – С. 4–7.

23. Еремич, Б. В. Конституционные полномочия Всебелорусского народного собрания Республики Беларусь и его Президиума: предложения об их расширении / Б. В. Еремич // Юстиция Беларуси. – 2025. – № 12. – С. 62–67.

24. О нормативных правовых актах : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З : в ред. от 15 апр. 2026 г. № 139-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

25. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : решение Всебел. нар. собр. от 25 апр. 2024 г. № 5 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

26. Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь : решение Всебел. нар. собр. от 25 апр. 2024 г. № 6 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

27. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2026–2030 годы : решение Всебел. нар. собр. от 19 дек. 2025 г. № 1 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 05.05.2026).

28. Василевич, Г. А. Новеллы белорусской Конституции как фактор устойчивого развития государства / Г. А. Василевич // Право.by. – 2022. – № 2 (76). – С. 14–23.

Поступила в редакцию 25.05.2026 г.

Контакты: 1zam@institutemvd.by (Сазон Константин Дмитриевич)

Sazon K. D.

ON THE CLASSIFICATION OF POWERS OF THE ALL-BELARUSIAN PEOPLE'S ASSEMBLY

This article explores the constitutional-legal characterization of the powers of the All-Belarusian People's Assembly. Based on an analysis of scholarly publications and normative legal materials, the author proposes a classification of the powers of the highest representative body of popular sovereignty based on various grounds and criteria. In addition to taking into account the constitutional functions and spheres of activity of the All-Belarusian People's Assembly, the following classification grounds are introduced into scientific circulation: the level of normative legal enshrinement; subject of jurisdiction; legal nature; procedure for implementation; legal consequences of the exercise of powers. Proposals are made for further scientific research into the question of whether the All-Belarusian People's Assembly possesses «hidden» powers. The presented research results are aimed at developing theoretical understanding of the nature, content, and diversity of the All-Belarusian People's Assembly's powers within the system of state bodies of the Republic of Belarus.

Keywords: *All-Belarusian People's Assembly, classification, constitution, constitutional functions, powers, subject of jurisdiction.*