

нальную ролю. Асобныя групы інтарэсаў крыху ўплываюць на фармаваньне канкрэтнае палітыкі, але яны дзеюць лятэнтна і спрыяюць росту карупцыі.

Такім чынам, пэрсаналісцкі рэжым гранічна скараціў колькасць актараў, якія маюць рэальныя інстытуцыйныя магчымасьці прыняцьця важных дзяржаўных рашэньняў або істотнага ўплыву на цяперашнюю палітыку.

Структуры найвышэйшай выканаўчай і заканадаўчай уладаў

Віктар Чарноў

Форма кіраваньня

Каб зразумець мэханізм дзеяньня найвышэйшае дзяржаўнае ўлады, неабходна дакладна ўяўляць сабе яе структуру і функцыі. Апісаньне дзяржавы звычайна пачынаецца з высвятленьня канстытуцыйнае формы кіраваньня.

Форма кіраваньня — гэта спосаб арганізацыі найвышэйшых органаў дзяржавы, сыстэмы іх стасункаў адзін з адным і з грамадствам. Яна ёсьць канкрэтным увасабленьнем пэўнага палітычнага рэжыму. Ад вызначанасьці формы кіраваньня шмат у чым залежыць кансалідаванасьць, легітымнасьць і эфэктыўнасьць дзяржаўных структураў, а значыць, устойлівасьць палітычнага рэжыму.

У Беларусі ў 1994 г. наўзамен квазіпарлямэнцкай, савецка-прэм'ерскай рэспублікі прыйшла прэзыдэнцкая форма кіраваньня, заснаваная на інстытуце простых выбараў прэзыдэнта. Фармальна яна ўяўляла сабой амаль клясычны ўзор канстытуцыйнае дэмакратыі прэзыдэнцкага кшталту. Аднак на практыцы прэзыдэнцкая рэспубліка трансфармавалася ў пэрсаналісцкую дыктатуру. Яе інстытуцыйным выражэньнем стала супэрпрэзыдэнцкая рэспубліка, якая ўсталявалася ў выніку дзяржаўнага перавароту ў лістападзе 1996 г.

Супэрпрэзыдэнцкая рэспубліка характарызуецца гранічнай канцэнтрацыяй усіх галінаў улады ў руках прэзыдэнта. Ён ёсьць ня толькі кіраўніком дзяржавы

і ўраду, але й валодае правам выдання нарматыўных актаў, што маюць моц закону, роспуску парламэнту, прызначэння і адхілення паводле адзінаасобнага рашэння судзьдзяў і кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў.

Асноўная асаблівасць Канстытуцыі Рэспублікі Беларусі ў рэдакцыі 1996 г. палягае ў тым, што, з аднаго боку, яна максымальна ўмацоўвае прэзыдэнцкую ўладу, робіць яе фактычна неабмежаванай і недатыкальнай, а з іншага — спрабуе надаць гэтай уладзе бачнасць канстытуцыйнай законнасці.

Новая Канстытуцыя Беларусі абвясчае прэзыдэнта кіраўніком дзяржавы, гарантам Канстытуцыі, правоў і свабодаў чалавека і грамадзяніна. Дзеля гэтага прэзыдэнт атрымлівае спецыфічныя арбітражныя функцыі пасярэдніцтва паміж органамі найвышэйшае дзяржаўнае ўлады. Юрыдычна прэзыдэнт ня ёсць кіраўніком выканаўчай улады, якая ажыццяўляецца ўрадам пад кіраўніцтвам прэм'ер-міністра. У той самы час прадугледжаны прынцып дваіное адказнасці ўраду: ён у сваёй дзейнасці падсправаздачны прэзыдэнту і адказны перад парламэнтам. Гэты прынцып выяўляецца ў тым, што прэзыдэнт мае права прыняць рашэнне аб адстаўцы ўраду, а парламент мае магчымасць вотуму недаверу ўраду, што, у сваю чаргу, абумоўлівае наяўнасць у прэзыдэнта права датэрмінавага роспуску парламэнту.

Такім чынам, перад намі нібыта тыповы варыянт прэзыдэнцка-парламенцкай рэспублікі. Аднак пільнейшы аналіз суадносінаў рэальных паўнамоцтваў галінаў улады, закладзеных у Канстытуцыі Рэспублікі Беларусі, паказвае, што па сутнасці мы маем справу з аўтарытарнай, супэрпрэзыдэнцкай сыстэмай кіравання. Абвешчаны ў арт. 6 Канстытуцыі Беларусі прынцып падзелу ўладаў трансфармаваны ў зусім недарэчную і нязграбную канструкцыю ўзаемадзеяння ўладаў пад абсалютным патранажам прэзыдэнта.

Інстытут прэзыдэнта

Найбольш навочна гэтая канструкцыя выяўляецца ў тым, як арганізаваная прэзыдэнцкая ўлада. Прэзыдэнт РБ займае асаблівае становішча ў структуры найвышэйшае ўлады. Канстытуцыя надае прэзыдэнту настолькі шырокія паўнамоцтвы, што яны становяцца практычна неабмежаванымі.

Хаця прэзыдэнт фармальна ня ёсьць кіраўніком выканаўчай улады (у Канстытуцыі няма нават такога пайма), ён тым ня менш валодае рэальнымі паўнамоцтвамі кіраўніка ўраду — Рады Міністраў. Прэзыдэнт мае права ня толькі прызначаць з згоды парламэнту прэм'ер-міністра і старшыняваць на паседжаньнях Рады Міністраў, але й аднаасобна вызначаць структуру ўраду, прызначаць і адхіляць ад пасады яго чальцоў, прымаць рашэньні аб адстаўцы ўраду. Апрача таго, прэзыдэнт мае права выдаваць указы і распараджэньні, якія маюць абавязковую моц на тэрыторыі краіны, а таксама скасоўваць якія-любы акты ўраду. Такое шырокае кола выканаўчых паўнамоцтваў прэзыдэнта характэрнае зьольшага для прэзыдэнцкіх і супэрпрэзыдэнцкіх сыстэмаў кіраваньня.

Пры гэтым прэзыдэнт мае паўнамоцтвы выдаваць ня толькі ўказы і распараджэньні, але й *дэкрэты*, якія маюць моц законаў. У выпадку разыходжаньня дэкрэту або ўказу з законам вяршэнства мае нарматыўны акт прэзыдэнта за выняткам тых выпадкаў, калі паўнамоцтвы на выданьне дэкрэту або ўказу былі дадзеныя законам. Наяўнасьць у прэзыдэнта *заканадаўчае* функцыі — тыповая адзнака супэрпрэзыдэнцкае формы кіраваньня.

Разам з тым прэзыдэнт надзвычай уплывае на фармаваньне і дзейнасьць парламэнту — Нацыянальнага Сходу. Па-першае, ён наўпрост прызначае восем (з 64) чальцоў верхняй палаты парламэнту — Рады Рэспублікі. Такое права маюць і прэзыдэнты некаторых парламэнцкіх рэспублік. Аднак іхнае права мае толькі сымбалічны характар. Апрача таго, прэзыдэнт ускосна прызначае і астатніх чальцоў Рады Рэспублікі, паколькі яны абіраюцца ад кожнай вобласьці і гораду Менску пад кантролем Адміністрацыі Прэзыдэнта на супольных паседжаньнях дэпутатаў мясцовых Радаў адпаведнага рэгіёну.

Па-другое, даючы прэзыдэнту права вярнуць закон або асобныя яго палажэньні з сваімі пярэчаньнямі ў Палату Прадстаўнікоў, Канстытуцыя адкрывае яму вялікія магчымасьці для роспуску парламэнту. Паўнамоцтвы Палаты Прадстаўнікоў — ніжняе палаты Нацыянальнага Сходу — могуць быць датэрмінова спыненыя прэзыдэнтам пры: 1) адмове даверу ўраду, 2) выказваньні вотуму недаверу ўраду, 3) двухразовай адмове ў згодзе на прызначэньне прэм'ер-міністра, 4) паўторным адхіленьні праграмы дзейнасьці ўраду, 5) нарэшце, абедзьве палаты могуць быць распушчаныя «ў выпадку сыстэматычнага або грубага

парушэння палатамі парламэнту Канстытуцыі»¹⁰, што зь юрыдычнага гледзішча зусім абсурдна.

У сваю чаргу, грувасткая працэдура імпічмэнту практычна выключае магчымасьць датэрміновага адхіленьня прэзыдэнта. Спалучэньне на гэтым тле ў адных руках функцыі кіраўніка ўраду і такіх шырокіх паўнамоцтваў для роспуску парламэнту ёсьць сьведчаньнем небясьпечнага перакосу ў суадносінах галінаў улады на карысьць прэзыдэнта, што характарызуе такую форму кіраваньня як супэрпрэзыдэнцкую.

Прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі мае фактычна неабмежаваныя паўнамоцтвы фармаваць іншыя дзяржаўныя структуры. Ён аднаасобна прызначае і адхіляе ад пасады шасьцёх (з 12) чальцоў Канстытуцыйнага Суду, усіх судзьдзяў агульных судоў, шасьцёх (з 12) чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў, старшыню Камітэту дзяржаўнага кантролю, кіраўнікоў мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў. Прычым, калі тэрмін паўнамоцтваў судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду абумоўліваецца ў Канстытуцыі 11 гадамі, дык іншыя службовыя асобы, уключаючы *судзьдзяў*, прызначаюцца на *нефіксаваны* тэрмін і могуць быць адхіленыя на жаданьне прэзыдэнта ў *любы час*. Гэта яшчэ адна прыкмета супэрпрэзыдэнцкае рэспублікі — *кадравая залежнасьць судовае ўлады* ад аднае асобы. Што праўда, шэраг найвышэйшых службовых асобаў прызначаецца прэзыдэнтам пры згодзе Рады Рэспублікі. Гэта — старшыня Канстытуцыйнага Суду, старшыня і судзьдзі Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, старшыня Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў, генэральны пракурор, старшыня і чальцы праўленьня Нацыянальнага банку. Аднак, што цікава, усе згаданыя службовыя асобы адхіляюцца ад пасады прэзыдэнтам бяз згоды Рады Рэспублікі, адно з інфармаваньнем апошняй.

Паводле дзейнае Канстытуцыі прэзыдэнт аднаасобна адхіляе ад пасады і тых нешматлікіх службовых асобаў, якія абіраюцца Радай Рэспублікі — шэсьць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду і шэсьць чальцоў Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў. На гэта нават не патрэбная

¹⁰ Конституции стран СНГ и Балтии. — Москва, 1999. С. 142.

згода Рады Рэспублікі. Дастаткова адно «паведамленьня». Такім чынам, новая Канстытуцыя *легалізавала* аўтарытарную кадравую палітыку 1995–1996 гг., калі прэзыдэнт антыканстытуцыйным указам адхіляў ад пасады тых асобаў (напрыклад, старшыню Цэнтральнае камііі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў), якіх паводле Канстытуцыі 1994 г. прызначаў і адхіляў не прэзыдэнт, а Вярхоўная Рада РБ.

Прэзыдэнцкая ўлада абапіраецца на гэтак званую «прэзыдэнцкую вэртыкаль» – абласныя, раённыя, гарадзкія і раённыя (у гарадох) адміністрацыі, кіраўнікоў якіх, як ужо адзначалася, прызначае і адхіляе ад пасады прэзыдэнт. У структурах прэзыдэнцкае ўлады найперш трэба вылучыць *Адміністрацыю Прэзыдэнта*. Яна ўяўляе сабой вяршыню «прэзыдэнцкае вэртыкалі» і ў якасьці «паралельнага кабінэту» вельмі нагадвае ЦК кампартыі.

Адміністрацыя – гэта другі пасьля прэзыдэнта цэнтар улады, які ўзвышаецца над іншымі дзяржаўнымі ўстановамі (разам з Радай Міністраў і Нацыянальным Сходам). Аналіз арганізацыйнае схемы Адміністрацыі Прэзыдэнта і рэальных шляхоў разгляду праектаў дэкрэтаў, указаў і распараджэньняў кіраўніка дзяржавы паказвае, што на гэты працэс уплываюць у першую чаргу людзі Адміністрацыі і ў значна меншай ступені ўрад, не гаворачы пра парлямэнт. Аднак функцыі Адміністрацыі ў Канстытуцыі зусім не пазначаныя. Таму яна ўяўляе сабой паўлегальны орган улады, своеасабліваю «дзяржаву ў дзяржаве», падуладную адно прэзыдэнту.

Парлямэнт

Найвышэйшым прадстаўнічым і заканадаўчым органам Рэспублікі Беларусі ёсьць *Нацыянальны Сход*, які складаецца зь дзвюх палатаў – *Палаты Прадстаўнікоў і Рады Рэспублікі*. Палата Прадстаўнікоў (110 дэпутатаў) абіраецца простым усеагульным галасаваньнем. Рада Рэспублікі (64 чальцы) лічыцца палатай тэрытарыяльнага прадстаўніцтва. 56 яе чальцоў абіраюцца на паседжаньнях дэпутатаў мясцовых Радаў. Ад кожнае вобласці і гораду Менску дэпутаты мясцовых Радаў выбіраюць восем чальцоў Рады Рэспублікі. Пры гэтым, як правіла, выбіраюцца кандыдаты, якія ўяўляюць сабой крэатуру прэзыдэнта.

Паводле Канстытуцыі, Палата Прадстаўнікоў закліканая выконваць у асноўным *заканадаўчыя* функцыі. Аднак яе роля ў агульным законатворчым працэсе ня ёсьць вызначальнай. Падрыхтоўка законаў (у тым ліку канстытуцыйных законаў і законаў аб зацьвярджэньні асноўных кірункаў унутранай і замежнай палітыкі краіны) і іх прыняцьце не ўваходзяць у лік імператывных функцыяў Палаты Прадстаўнікоў. Яна закліканая не распрацоўваць, а разглядаць праекты законаў і прымаць іх як *праекты*, якія затым ухваляюцца або адхіляюцца Радай Рэспублікі. Законапраект становіцца законам у выпадку ягонае ўхвалы верхняй палатай, пасля чаго ён трапляе на подпіс прэзыдэнта.

У той самы час Канстытуцыя прадугледжвае магчымасьць прыняцьця закону і Палатай Прадстаўнікоў. Але толькі ў тым выпадку, калі яна зможа пераадолець вэта Рады Рэспублікі. Для гэтага за адхілены законапраект мусяць прагаласаваць ня менш як 2/3 поўнага складу ніжняе палаты. Далей прыняты закон падаецца на подпіс прэзыдэнта, які таксама можа скарыстацца правам вэта. Вэта прэзыдэнта лічыцца пераадытым, калі закон будзе ўхвалены ня менш як дзевюма трацінамі галасоў ад поўнага складу абедзвюх палатаў.

Такім чынам, законапраект, распрацаваны і прыняты Палатай Прадстаўнікоў, можа сустрэць на сваім далейшым шляху трайнае вэта — Рады Рэспублікі, прэзыдэнта і зноў Рады Рэспублікі. Становіцца зразумелай галоўная функцыя паўпрызначанай верхняй палаты, існаваньне якой само па сабе ня мае ніякага сэнсу ў невялікай унітарнай дзяржаве: у выпадку выхаду з-пад прэзыдэнцкага кантролю Палаты Прадстаўнікоў Рада Рэспублікі закліканая стаць адным з бар'ераў на шляху законапраектаў і пастановаў ніжняй палаты, якія пярэчаць палітычнаму курсу прэзыдэнта.

Сур'ёзна абмяжоўвае заканадаўчую ініцыятыву Палаты Прадстаўнікоў артыкул 99 Канстытуцыі Беларусі: «Законапраекты, вынікам прыняцьця якіх можа быць скарачэньне дзяржаўных сродкаў, стварэньне або павелічэньне расходаў, могуць уносіцца ў Палату Прадстаўнікоў толькі з згоды прэзыдэнта або на яго даручэньне — урадам»¹¹. Рэалізацыя практычна кожнага законапраекту суправаджаецца пэўнымі зьменамі ў дзяржаўных расходах. Таму паслядоўнае ўтар-

¹¹ Конституции стран СНГ и Балтии. — Москва, 1999. С. 145.

наваньне гэтага артыкула Канстытуцыі фактычна азначае пазбаўленьне парламэнту ўсялякае заканадаўчае ініцыятывы.

Заканадаўчая роля Палаты Прадстаўнікоў абмежаваная ня толькі Канстытуцыяй, але й антыканстытуцыйнай практыкай цяперашняга законатворчага працэсу. У 1997 г. указам прэзыдэнта быў створаны гэтак званы Нацыянальны цэнтар законапраектнай дзейнасьці пры Прэзыдэнту Рэспублікі Беларусі. Усе ўстановы, якія маюць права заканадаўчае ініцыятывы, абавязаныя падаваць законапраекты не беспасярэдне ў парламэнт, а ў гэты цэнтар. Ужо адно гэта прычына Канстытуцыі, паводле якой «любы законапраект... спачатку разглядаецца ў Палаце Прадстаўнікоў, а потым у Радзе Рэспублікі»¹². Цэнтру даецца права ў шэрагу выпадкаў адмаўляць у прыняцьці замовы на падрыхтоўку праекту праўнага акту, у тым ліку ў выпадку, калі замова не адпавядае рашэньню кіраўніка дзяржавы або перашкаджае «падрыхтоўцы праектаў па даручэньні прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі або Адміністрацыі Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі»¹³.

Такім чынам, парламэнт практычна пазбаўлены заканадаўчае ініцыятывы. Прэзыдэнт і ягоная адміністрацыя могуць забякаваць любы законапраект яшчэ да стадыі ўключэньня яго ў парадак сэсіі Палаты Прадстаўнікоў. Штогод указам прэзыдэнта зацьвярджаецца плян падрыхтоўкі законапраектаў, і Палата Прадстаўнікоў разглядае толькі тыя законапраекты, якія трапілі ў гэты плян. Палата Прадстаўнікоў ня мае дастатковых канстытуцыйных паўнамоцтваў, якія дазваляюць ёй уплываць на фармаваньне ўраду і іншых дзяржаўных органаў. У кампэтэнцыю Палаты Прадстаўнікоў уваходзяць толькі чатыры *кадравыя функцыі*, якія носяць да таго ж у асноўным фармальны характар:

1. *Даваньне згоды прэзыдэнту на прызначэньне прэм'ер-міністра*. Аднак, як ужо адзначалася, двухразовая адмова ў наданьні згоды дае магчымасьць датэрміновага роспуску Палаты прадстаўнікоў. Пры гэтым адхіленьне ад пасады прэм'ер-міністра не патрабуе ўхвалы Палаты.

¹² Тамсама, с. 145.

¹³ Цыт. паводле: В. А. Бажанов, Конституция Республики Беларусь: политологический анализ. Минск, 2001. С. 45.

2. *Прыняцьце адстаўкі прэзыдэнта.* Паколькі пытаньне аб адстаўцы можа быць ініцыяванае толькі прэзыдэнтам, дык гэтая функцыя ёсьць выключна цырыманіяльнай.
3. *Прыняцьце рашэньня аб адхіленьні прэзыдэнта ад пасады ў парадку імпічмэнту.* Але Палата Прадстаўнікоў можа самастойна прыняць рашэньне толькі пра выстаўленьне абвінавачаньня і яго расьсьледаваньне. Само ж расьсьледаваньне абвінавачаньня арганізуецца Радай Рэспублікі, чальцы якой наўпрост або ўскосна прызначаюцца прэзыдэнтам. Рашэньне аб адхіленьні прэзыдэнта лічыцца прынятым, калі за яго прагаласавала ня менш як 2/3 ад поўнага складу абедзвюх палатаў. Прычым на ўсю працэдуру імпічмэнту даецца ня больш за адзін месяц з дня выстаўленьня абвінавачаньня. Калі за гэты тэрмін дэпутаты не паспеюць прыняць рашэньне аб адхіленьні, гэта азначае адхіленьне абвінавачаньня.
4. *Выказваньне вотуму даверу або недаверу ўраду.* Магчымасьць рэалізацыі гэтай працэдуры зьяўляецца выключна фармальнай. У выпадку адмовы ў даверы ўраду прэзыдэнт, аднак, мае права на выключна адвольны выбар: або распусьціць Палату Прадстаўнікоў, або адправіць у адстаўку Раду Міністраў. Магчымасьць вынясьленьня вотуму недаверу істотна абмежаваная й тым, што ён можа быць ініцыяваны ня менш за 1/3 складу Палаты Прадстаўнікоў. (Дзеля параўнаньня: у Малдове патрабуецца, каб гэтая прапанова паступіла ад ня менш за 1/4 дэпутатаў парламэнту, у Эстоніі — ня менш за 1/5, а ў Польшчы і Францыі — ня менш за 1/10 дэпутатаў ніжняй палаты парламэнту.)

У адрозьненьне ад Палаты Прадстаўнікоў, Рада Рэспублікі фармальна мае больш шырокія кадравыя паўнамоцтвы. Яна дае згоду на прызначэньне прэзыдэнтам шырокага кола найвышэйшых службовых асобаў, выбірае шэсьць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду, шэсьць чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў. Аднак, як было паказана, Канстытуцыя не дазваляе верхняй палаце ўплываць на рашэньні прэзыдэнта аб іх адхіленьні ад пасады. Апрача таго, на практыцы прэзыдэнт прапануе Радзе Рэспублікі не кандыдатаў на пасады, а ўжо прызначаных сваім указам кіраўнікоў.

Фактычная роля Рады Рэспублікі зводзіцца да безумоўнага пацвярджэння кадравых прызначэнняў, якія ўжо адбыліся. Пачынаючы з 1996 г. Рада Рэспублікі ані разу не адхіліла прапанаванае прэзідэнтам прызначэнне, нават тады, калі для гэтага былі пэўныя падставы.

Абедзьве палаты парламэнту ня маюць кантрольных функцыяў. У іх няма спецыялізаваных органаў кантролю за выкананнем законаў і пастановаў. У адрозненне ад Вярхоўнай Рады, падсправаздачнай якой была абраная ёй Кантрольная палата, цяперашні Камітэт дзяржаўнага кантролю падпарадкоўваецца беспасярэдне прэзідэнту.

Такім чынам, беларускі парламент у ягоным цяперашнім выглядзе мае значна абмежаваныя заканадаўчыя функцыі, не ўплывае на фармаванне ўраду і іншых дзяржаўных структураў, пазбаўлены кантрольных функцыяў. Гэта гранічна звукае легальную магчымасць распрацоўкі і зацвярджэння ў сьценах парламэнту альтэрнатыўнага палітычнага курсу. Канстытуцыя Беларусі фактычна робіць парламент «дэкаратыўным» органам, які механічна ўхваляе рашэнні прэзідэнта.

Урад

Выканаўчую ўладу ў краіне здзяйсняе ўрад — *Рада Міністраў Рэспублікі Беларусі*, які лічыцца цэнтральным органам дзяржаўнага кіравання. Ён афіцыйна складаецца з 38 чалавек: прэм'ер-міністра, чатырох ягоных намеснікаў і 33 міністраў і кіраўнікоў іншых цэнтральных дзяржаўных органаў. Калі дадаць яшчэ дзевяць дзяржаўных камітэтаў пры Радзе Міністраў, дык агульная колькасць урадоўцаў узрасце да 47 чалавек. Гэтыя лічбы ў 2–3 разы перавышаюць колькасць чальцоў урадаў шэрагу іншых краінаў. Напрыклад, ува ўрадзе Латвіі налічваецца 12 чалавек, ЗША — 14, Летувы — 17, Нямецчыны — 20, Польшчы — 21, Расеі — 24. Скрайняя цэнтралізацыя кіравання і грувасткасць апарату абумоўліваюць нізкую эфектыўнасць улады.

Працай ураду кіруе прэм'ер-міністар, якога пры згодзе Палаты Прадстаўнікоў прызначае на няпэўны тэрмін прэзідэнт. Моц прэм'ер-міністра вызначаецца тым, у якой ступені ён уплывае на прызначэнне чальцоў кабінэту. Аднак у Беларусі прэм'ер не прымае сапраўднага ўдзелу ў фармаванні ўраду альбо

ў зьменах у яго складзе. Фармаваньне Рады Міністраў знаходзіцца ў выключнай кампэтэнцыі прэзыдэнта. Ён аднаасобна падбірае міністраў і іншых урадоўцаў ды звальняе іх. Прэм'ер можа прапаноўваць прэзыдэнту пэўныя кандыдатуры, але канчатковае рашэньне ўсё ж прымае кіраўнік дзяржавы. Пры гэтым лялянасьць да прэзыдэнта мае большае значэньне, чым прафэсійныя якасьці кандыдата на пасаду міністра.

Да ліку асноўных функцыяў прэм'ер-міністра ў парлямэнцкіх сыстэмах кіраваньня належыць вызначэньне разам з парлямэнтам палітычнага курсу ўраду. Аднак у Беларусі не прэм'ер і парлямэнт, а прэзыдэнт фармулюе асноўныя кірункі ўнутранай і вонкавай палітыкі. Функцыя прэм'ер-міністра – распрацоўка на гэтай аснове *праграмы дзейнасьці ўраду і прыняцьце захадаў па яе рэалізацыі*.

Паколькі прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі ёсьць бясспрэчным палітычным кіраўніком цэнтральнае выканаўчае ўлады, прэм'ер апынаецца ў становішчы «адміністрацыйнага прэм'ер-міністра». Ягонай асноўнай функцыяй становіцца *беспасярэдняе кіраўніцтва* дзейнасьцю ўраду. Акурат за здзяйсненьне гэтай функцыі прэм'ер пэрсанальна адказвае перад прэзыдэнтам. Абсалютная залежнасьць прэм'ер-міністра ад прэзыдэнта вызначае і становішча Рады Міністраў. Гэта не палітычны орган, а «тэхнічны ўрад», функцыі якога зводзяцца адно да выкананьня і абслугоўваньня рашэньняў прэзыдэнта. Больш за тое, звычайнай практыкай стала простае ўмяшальніцтва прэзыдэнта і ягонае адміністрацыі ўва ўрадавыя функцыі. У той самы час наяўнасьць пасады прэм'ер-міністра і фармальна адказнасьць ураду перад парлямэнтам робяць фактычнага кіраўніка ўраду – прэзыдэнта – недатыкальным: усе асноўныя ўрадавыя рашэньні прымаюцца ім, а адказнасьць за іх рэалізацыю нясуць прэм'ер і яго міністры.

Гэтую сытуацыю можна кардынальна зьмяніць толькі ў выпадку, калі ўрад атрымае паўнавартыя выканаўчыя паўнамоцтвы, будзе абапірацца на дэмакратычна абраны парлямэнт і несьці перад ім рэальную палітычную адказнасьць. Такім чынам, вяртаньне Беларусі на дэмакратычны шлях разьвіцьця пацягне за сабой дэмантаж цяперашняе сыстэмы найвышэйшай улады і стварэньне канстытуцыйнай формы кіраваньня, заснаванай на прынцыпах парлямэтарызму і падзелу ўладаў.