

Президент и исполнительная вертикаль — единственный полноценный институт власти. В стране практически не существует разделения властей. Отсутствует полноправный парламент. Суд полностью зависим от исполнительной власти. Ликвидировано местное самоуправление. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов не избираются, а назначаются президентом.

Режим, правда, обладает некоторыми внешними признаками электоральной демократии и декларирует политический плюрализм. Однако даже на законодательном уровне он серьезно ограничивает, а на практике полностью нейтрализует возможности честных соревновательных выборов, способных привести к смене власти. Политические партии оказались вытолкнутыми из политической системы и выполняют дисфункциональную роль. Отдельные группы интересов оказывают некоторое влияние на формирование конкретной политики, но они действуют латентно и способствуют росту коррупции.

Таким образом, персоналистский режим предельно сократил количество акторов, обладающих реальными институциональными возможностями принятия важных государственных решений или существенного влияния на проводимую политику.

Структуры высшей исполнительной и законодательной власти

Виктор Чернов

Форма правления

Чтобы понять механизм действия высшей государственной власти, необходимо ясно представлять себе ее структуры и функции. Описание государства обычно начинается с выяснения конституционной формы правления.

Форма правления — это способ организации высших органов государства, система их взаимоотношений друг с другом и обществом. Она является конкретным воплощением того или иного политического режима. От определения

формы правления во многом зависит консолидированность, легитимность и эффективность государственных структур, а стало быть, устойчивость политического режима.

В Беларуси в 1994 г. на смену квазипарламентской, советско-премьерской республике пришла президентская форма правления, основанная на институте прямых выборов президента. Формально она представляла собой почти классический образец конституционной демократии президентского типа. Однако на практике президентская республика трансформировалась в персоналистскую диктатуру. Ее институциональным выражением явилась суперпрезидентская республика, установленная в результате государственного переворота в ноябре 1996 г.

Суперпрезидентская республика характеризуется предельной концентрацией всех ветвей власти в руках президента. Он является не только главой государства и правительства, но и обладает правом издания нормативных актов, имеющих силу закона, роспуска парламента, назначения и смещения по своему усмотрению судей и глав местных администраций.

Основная особенность Конституции РБ в редакции 1996 г. состоит в том, что, с одной стороны, она максимально укрепляет президентскую власть, делает ее фактически неограниченной и неприкасаемой, а с другой — пытается придать этой власти видимость конституционной законности.

Новая Конституция Беларуси провозглашает президента главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Для этого президент наделяется специфическими арбитражными функциями посредничества между органами высшей государственной власти. Юридически президент не является главой исполнительной власти, которая осуществляется правительством под руководством премьер-министра. В то же время предусмотрен принцип двойной ответственности правительства: оно в своей деятельности подотчетно президенту и ответственно перед парламентом. Этот принцип выражается в том, что президент обладает правом принятия решения об отставке правительства, а парламент имеет возможность вотума недоверия правительству, что в свою очередь обуславливает наличие у президента права досрочного роспуска парламента.

Таким образом, перед нами как будто типичный вариант президентско-парламентской республики. Однако более пристальный анализ соотношения реальных полномочий ветвей власти, заложенных в Конституции РБ, показывает, что по существу мы имеем дело с авторитарной, суперпрезидентской системой правления. Провозглашаемый в ст. 6 Конституции принцип разделения власти трансформирован в совершенно несуразную и неуклюжую конструкцию взаимодействия властей под абсолютным патронажем президента.

Институт президента

Нагляднее всего эта конструкция проявляется в том, как устроена президентская власть. *Президент РБ* занимает особое положение в структурах высшей власти. Конституция предоставляет президенту настолько обширные полномочия, что они становятся практически неограниченными.

Хотя президент формально не является главой исполнительной власти (в Конституции даже нет такого понятия), он тем не менее обладает реальными полномочиями *главы правительства* — Совета министров. Президент имеет право не только назначать с согласия парламента премьер-министра и председательствовать на заседаниях Совета министров, но и единолично определять структуру правительства, назначать и освобождать от должности его членов, принимать решение об отставке правительства. Кроме того, президент вправе издавать указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на территории всей страны, а также отменять любые акты правительства. Столь обширный круг исполнительных полномочий президента характерен для президентских и суперпрезидентских систем правления.

При этом президент обладает полномочиями издания не только указов и распоряжений, но и *декретов*, имеющих силу законов. В случае расхождения декрета или указа с законом верховенство имеет нормативный акт президента, за исключением тех случаев, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Наличие у президента *законодательной* функции — типичный признак суперпрезидентской формы правления.

Вместе с тем президент оказывает исключительное влияние на формирование и деятельность парламента – Национального собрания. Во-первых, он прямо назначает восемь (из 64) членов верхней палаты парламента – Совета Республики. Такое право присуще и президентам некоторых парламентских республик. Однако их право носит символический характер. Кроме того, на практике президент косвенно назначает и остальных членов Совета Республики, поскольку они избираются от каждой области и г. Минска под контролем администрации президента на общих заседаниях депутатов местных Советов соответствующего региона.

Во-вторых, предоставляя президенту право вернуть закон или отдельные его положения со своими замечаниями в Палату представителей, Конституция открывает ему большие возможности для роспуска парламента. Полномочия Палаты представителей – нижней палаты Национального собрания – могут быть досрочно прекращены президентом при (1) отказе в доверии правительству, (2) выражении вотума недоверия правительству, (3) двукратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра, (4) повторном отклонении программы деятельности правительства и, наконец, обе палаты могут быть распущены (5) «в случае систематического или грубого нарушения парламентом Конституции»², что с юридической точки зрения совершенно абсурдно.

В свою очередь громоздкая процедура импичмента практически исключает возможность досрочного смещения президента. Соединение на этом фоне в одних руках функции главы правительства и столь обширных полномочий по роспуску парламента является свидетельством опасного перекося в соотношении ветвей власти в пользу президента.

Президент РБ обладает также фактически неограниченными полномочиями по формированию иных государственных структур. Он единолично назначает и освобождает от должности шесть (из 12) членов Конституционного суда, всех судей общих судов, шесть (из 12) членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, председателя Комитета государственного контроля, руководителей местных исполнительных и распоряди-

² Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999. С. 142.

тельных органов. Причем если срок полномочий судей Конституционного суда оговаривается в Конституции 11 годами, то иные должностные лица, включая *судей*, назначаются на *нефиксированный* срок и могут быть освобождены по усмотрению президента в *любое время*. Налицо еще один признак суперпрезидентской республики — *кадровая зависимость судебной власти* от одного человека.

Правда, ряд высших должностных лиц назначаются президентом *с согласия* Совета Республики. Это председатель Конституционного суда, председатель и судьи Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, председатель Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, генеральный прокурор, председатель и члены правления Национального банка. Однако, что любопытно, все указанные должностные лица освобождаются от занимаемой должности президентом *без согласия* Совета Республики и только «с уведомлением» последнего.

В соответствии с действующей Конституцией президент единолично освобождает от занимаемой должности и тех немногих высших должностных лиц, которые избираются Советом Республики — шесть судей Конституционного суда и шесть членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. На это даже не требуется согласие Совета Республики. Так же достаточно лишь одного «уведомления».

Таким образом, новая Конституция *легализовала*, узаконила авторитарную кадровую политику 1995–1996 гг., когда президент антиконституционными указами снимал с занимаемой должности тех лиц (например председателя Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов), которых согласно Конституции 1994 г. назначал и освобождал не президент, а Верховный Совет РБ.

Президентская власть опирается на так называемую «президентскую вертикаль» — областные, районные, городские и районные (в городах) администрации, глав которых, как уже отмечалось, назначает и освобождает от должности президент. В структурах президентской власти прежде всего необходимо выделить Администрацию президента Республики Беларусь. Она является вершиной «президентской вертикали» и в качестве «параллельного кабинета» весьма напоминает ЦК компартии.

Администрация — это второй после президента центр власти, возвышающийся над остальными государственными учреждениями (включая Совет министров и Национальное собрание). Анализ организационной схемы администрации президента и реальных путей рассмотрения проектов декретов, указов и распоряжений главы государства показывает, что на этот процесс влияют в первую очередь люди администрации и в значительно меньшей степени правительство, не говоря уже о парламенте. Однако функции администрации в Конституции совершенно не прописаны. Поэтому она представляет собой полулегальный орган власти, своеобразное «государство в государстве», подвластное только президенту.

Парламент

Высшим представительным и законодательным органом Республики Беларусь является *Национальное собрание*, состоящее из двух палат — *Палаты представителей* и *Совета Республики*. Палата представителей (110 депутатов) избирается прямым и всеобщим голосованием. Совет Республики (64 члена) считается палатой территориального представительства. 56 ее членов избираются на заседаниях депутатов местных Советов. От каждой области и г. Минска депутаты местных Советов избирают по восемь членов Совета Республики. При этом, как правило, избираются кандидаты, представляющие креатуру президента.

В соответствии с Конституцией Палата представителей призвана выполнять в основном *законодательные* функции. Однако ее роль в общем законотворческом процессе не является определяющей. Подготовка и принятие законов (в том числе конституционных и законов об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики страны) не входит в число императивных функций Палаты представителей. Она призвана не разрабатывать, а *рассматривать* проекты законов и принимать их как *проекты*, которые затем одобряются или отклоняются Советом Республики. Законопроект становится законом в случае его одобрения верхней палатой, после чего он поступает на рассмотрение президенту.

В то же время Конституция предусматривает возможность принятия закона и Палатой представителей. Но только в том случае, если она сможет преодолеть вето Совета Республики. Для этого за отклоненный законопроект должно проголосовать не менее 2/3 полного состава нижней палаты. Далее принятый закон представляется на подпись президенту, который также может воспользоваться правом отлагательного вето. Вето президента считается преодоленным, если закон будет одобрен большинством (не менее двух третей голосов от полного состава обеих палат).

Итак, законопроект, разработанный и принятый Палатой представителей, может встретиться на своем дальнейшем пути с тройным отлагательным вето – Совета Республики, президента и снова Совета Республики. Становится понятной главная функция полуназначаемой верхней палаты, существование которой само по себе не имеет никакого смысла в небольшом унитарном государстве: в случае выхода из-под президентского контроля Палаты представителей Совет Республики призван стать одним из барьеров на пути тех законопроектов и постановлений нижней палаты парламента, которые противоречат политическому курсу президента.

Серьезным ограничением законодательной инициативы Палаты представителей является ст. 99 Конституции РБ: «Законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению – Правительства»³. Реализация практически любого законопроекта сопровождается определенными изменениями в государственных расходах. Поэтому последовательное применение данной статьи Конституции фактически будет означать лишение парламента всякой законодательной инициативы.

Законодательная роль Палаты представителей ограничена не только Конституцией, но и сложившейся антиконституционной практикой законотворческого процесса. В 1997 г. указом президента был создан так называемый Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики

³ Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999. С. 145.

Беларусь. Все учреждения, имеющие право законодательной инициативы, обязаны представлять законопроекты не непосредственно в парламент, а в Центре законопроектной деятельности. Уже одно это противоречит Конституции, согласно которой «любой законопроект... вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики»⁴. Центру предоставлено право в ряде случаев отказывать в принятии заказа на подготовку проекта правового акта, например, когда заказ не соответствует решению главы государства или препятствует «подготовке проектов по поручению Президента Республики Беларусь или Администрации Президента Республики Беларусь»⁵.

Таким образом, парламент практически лишен законодательной инициативы. Президент и его администрация могут заблокировать любой законопроект еще на стадии его включения в повестку сессии Палаты представителей. Ежегодно указом президента утверждается план подготовки законопроектов, и Палата представителей рассматривает только те законопроекты, которые попали в этот план.

Палата представителей не обладает достаточными конституционными полномочиями, позволяющими ей влиять на формирование правительства и других государственных органов. В компетенцию Палаты представителей входят лишь четыре *кадровые функции*, носящие к тому же главным образом формальный характер:

1. *Дача согласия президенту на назначение премьер-министра*. Однако, как уже отмечалось, двукратный отказ в даче согласия влечет за собой возможность досрочного роспуска Палаты представителей. При этом освобождение от должности премьер-министра не требует одобрения Палаты.
2. *Принятие отставки президента*. Поскольку вопрос об отставке может быть инициирован только президентом, то эта функция является абсолютно церемониальной.
3. *Принятие решения о смещении президента с должности в порядке импичмента*. Но Палата представителей может самостоятельно принять ре-

⁴ Там же.

⁵ Цит. по: В. А. Конституция Республики Беларусь: политологический анализ. Мн., 2001. С. 45.

шение лишь о выдвижении обвинения и его расследовании. Само же расследование обвинения организуется Советом Республики, члены которого прямо или косвенно назначаются президентом. Решение о смещении президента считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от полного состава обеих палат. Причем на всю процедуру импичмента отводится не более одного месяца со дня выдвижения обвинения. Если в течение данного срока депутаты не успеют принять решение о смещении, то это означает отклонение обвинения.

4. *Выражение вотума доверия или недоверия правительству.* Возможность реализации этой процедуры является исключительно формальной. В случае отказа в доверии правительству президент обладает правом на совершенно произвольный выбор: либо распустить Палату представителей, либо отправить в отставку Совет министров.

Возможность вынесения вотума недоверия существенно ограничена также и тем, что он может быть инициирован не менее чем 1/3 состава Палаты представителей. (Для сравнения: в Молдове требуется, чтобы это предложение поступило от не менее 1/4 депутатов парламента, в Эстонии — от 1/5, а в Польше и во Франции — от не менее 1/10 депутатов нижней палаты парламента.)

В отличие от Палаты представителей Совет Республики формально обладает более широкими кадровыми полномочиями. Он дает согласие на назначение президентом достаточно широкого круга высших должностных лиц, избирает шесть судей Конституционного суда, шесть членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. Однако, как уже было показано, Конституция не позволяет верхней палате влиять на решения президента об их освобождении от занимаемой должности. Кроме того, на практике президент представляет Совету Республики не кандидатов на должности, а уже назначенных своим указом руководителей. Фактическая роль Совета Республики в этих случаях сводится к безусловному подтверждению уже состоявшихся кадровых назначений. Начиная с 1996 года Совет Республики ни разу не отклонил предложенное президентом назначение, даже тогда, когда для этого были определенные основания.

Обе палаты парламента не обладают контрольными функциями. Они не имеют специализированных органов контроля за исполнением законов и постановлений. В отличие от Верховного Совета, которому была подотчетна избираемая им Контрольная палата, нынешний Комитет государственного контроля непосредственно подчиняется президенту.

Таким образом, белорусский парламент в его нынешнем виде значительно ограничен в законодательной функции, не влияет на формирование правительства и других государственных структур, лишен контрольных функций. Это предельно сужает легальную возможность разработки и утверждения в стенах парламента альтернативного политического курса. Конституция Беларуси фактически делает парламент «декоративным» органом, механически одобряющим решения президента.

Правительство

Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет правительство — *Совет министров РБ*, который считается центральным органом государственного управления.

Белорусское правительство официально состоит из 38 человек: премьер-министра, четырех его заместителей и 33 министров и руководителей иных центральных государственных органов. Если прибавить еще девять государственных комитетов при Совете министров, то общая численность правительства возрастет до 47 человек. Эти цифры в два—три раза превышают численность членов правительств ряда других стран. Например, в Латвии в правительстве насчитывается 12 человек, в США — 14, в Литве — 17, в Германии — 20, в Польше — 21, в России — 24. Крайняя централизация управления и громоздкость аппарата обуславливают низкую эффективность власти.

Работой правительства руководит премьер-министр, который назначается президентом с согласия Палаты представителей на неопределенный срок. Сила премьер-министра определяется тем, в какой степени он влияет на назначение членов кабинета. Однако в Беларуси премьер не принимает реального участия в формировании правительства или в изменениях в его составе. Формирование

Совета Министров является исключительной компетенцией президента. Он подбирает министров и других членов правительства по собственному усмотрению и в случае необходимости увольняет их. Премьер может предлагать президенту определенные кандидатуры, но окончательное решение остается за главой государства. При этом лояльность президенту имеет большее значение, чем профессиональные качества кандидата на пост министра.

К числу основных функций премьер-министра в парламентских системах правления относится определение совместно с парламентом политического курса правительства. Однако в Беларуси не премьер и парламент, а президент формулирует основные направления внутренней и внешней политики. Функция премьер-министра — разработка на этой основе *программы деятельности правительства и принятие мер по ее реализации*.

Поскольку президент РБ является бесспорным политическим руководителем центральной исполнительной власти, то премьер оказывается в положении «административного премьер-министра». Его основной функцией является *непосредственное руководство* деятельностью правительства. Именно за осуществление этой функции премьер несет персональную ответственность перед президентом.

Абсолютная зависимость премьер-министра от президента определяет и положение Совета министров. Это не политический орган, а «техническое правительство», функции которого сводятся лишь к исполнению и обслуживанию решений президента. Более того, постоянной практикой является прямое вмешательство президента и его администрации в правительственные функции. В то же время наличие должности премьер-министра и формальная ответственность правительства перед парламентом оставляют фактического руководителя правительства — президента — неприкосновенным: все основные правительственные решения принимаются им, а ответственность за их реализацию несут премьер и его министры.

Эту ситуацию можно кардинально изменить только в том случае, если правительство получит полноценные исполнительные полномочия, будет опираться на демократически избранное парламентское большинство и нести перед ним реальную политическую ответственность. Таким образом, возврат

Беларуси на демократический путь развития предполагает демонтаж нынешней системы верховной власти и учреждение конституционной формы правления, основанной на принципах парламентаризма и разделения власти.

Местное самоуправление

Пётра Натчик

В белорусском законодательстве институт местного управления и самоуправления представлен на двух уровнях: а) структурном (Конституция, законы, которые устанавливают структуру и компетенцию органов местного самоуправления) и б) процедурном (указы президента, положения Совета министров¹, которые регулируют деятельность местных исполнительных органов и, таким образом, оказывают влияние на ход реализации решений представительных органов).

На структурном уровне в стране формально существует система органов местного управления и местного самоуправления. Ст.117 Конституции провозглашает органами местного самоуправления местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления. Фактически же действуют положения закона «О местном управлении и самоуправлении»², а не Конституции. Ст. 1 упомянутого закона хоть и определяет местные исполнительные органы как органы местного управления, однако подчиняет их центральным органам государственного управления и делает частью *единой системы*. Кроме этого, модель административно-территориального деления Беларуси построена таким образом, чтобы обеспечивать эффективную управляемость общества «сверху».

¹ Указ президента РБ «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» от 7 декабря 2001 г. № 723. Положение СМ «О председателе областного, минского городского исполнительного комитета», утверждено указом президента от 20 ноября 1995 г. № 476.

² Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137.