

# Модель реформы политической системы Беларуси

## Форма правления

Виктор Чернов

Новая модель политической системы РБ должна базироваться на общепризнанных принципах европейского права: деконцентрации и децентрализации власти, парламентаризма, разделения и баланса власти, независимости судебной власти, верховенства закона, уважения прав и свобод граждан.

Негативный опыт белорусского президенциализма значительно укрепил позиции тех политиков и ученых, которые считают, что оптимальной конституционной формы правления для Беларуси является западноевропейская парламентская модель. *Парламентская система* привлекает значительную часть белорусской контрэлиты тем, что она, по их мнению, позволяет заблокировать всякую возможность узурпации власти одним человеком. Парламентаристы апеллируют при этом к традициям конституционной монархии Великого княжества Литовского, подчеркивая более демократический характер парламентского правления и свойственную ему гибкость исполнительной власти.

Однако идеи «чистого» парламентаризма отражают скорее абстрактно-демократические устремления. Ибо не берутся во внимание реальные условия, необходимые для нормального функционирования парламентского режима.

Эффективное функционирование парламентской формы правления предполагает:

- экономическую и социально-политическую стабильность;
- общественный консенсус в отношении фундаментальных ценностей;
- консолидированную партийную систему;
- наличие избирательной системы, ограничивающей число действующих политических партий;
- демократическую политическую культуру правящей элиты и контрэлиты;
- глубоко укоренившиеся традиции демократии.

Однако для белорусского переходного общества характерна противоположная ситуация, которая сохранится и в обозримом будущем:

- перманентная социально-экономическая нестабильность;
- глубокий раскол в обществе относительно фундаментальных ценностей и резко расходящиеся политические ориентации, что вызывает серьезные препятствия на пути их согласования;
- фрагментированная партийная система, обладающая всеми признаками «крайнего плюрализма»;
- неадекватная избирательная система, реформирование которой только усилит на первых этапах политической трансформации фрагментированную многопартийность;
- авторитарические традиции;
- отсутствие опыта демократического правления.

В таком расколоте и фрагментированном обществе, как Беларусь, недостатки парламентской системы проявятся особенно рельефно. Главный из них будет заключаться в следующем. В результате принятия пропорциональной или смешанной избирательной системы в Беларуси сформируется парламентский режим не однопартийного, а коалиционного большинства. Правящие коалиции скорее всего не будут прочными. Всякий раз при первых же серьезных разногласиях между парламентскими фракциями они будут распадаться. Добавим к этому невысокую способность партийных лидеров использовать консенсусные технологии властвования. Это приведет к замораживанию законотворческого процесса, неизбежными станут частые отставки правительства

и парламентские кризисы. В таких условиях правительство окажется заложником внутрипарламентских конфликтов и будет просто не способно на решительные и последовательные реформы.

Нельзя не отметить и такой существенный недостаток «чисто» парламентской модели, как отсутствие формальных институциональных ограничений власти парламентского большинства. Когда парламентское большинство проводит ошибочную политическую линию, то нет никакой другой, кроме института референдума, легальной возможности исправить ее. Однако референдум также имеет свои недостатки, главными из которых являются некомпетентность граждан и возможность манипулирования их волеизъявлением.

Некоторые белорусские сторонники парламентской республики высказывают предложение, чтобы в качестве противовеса парламенту выступал Конституционный суд, который будет решать, соответствует ли принятый закон Конституции и международному праву<sup>1</sup>. Подобное предложение выглядит довольно спорным, поскольку нередко бывает так, что законопроект может вполне соответствовать конституционным и международным нормам и в то же время быть ошибочным с социально-экономической или политической точки зрения. А оценки такого рода находятся вне компетенции КС.

Отсутствие институтов эффективного контроля за деятельностью парламента создает угрозу тирании со стороны парламентского большинства, что и наблюдается в переходных обществах. Причем власть парламентского большинства обычно персонифицируется в диктаторе-премьере, манипулирующем волей послушного большинства. Под давлением единоличной власти премьер-министра роль парламента — быть коллегиальным органом — нивелируется. К такой, «премьерской республике» Беларусь стремительно скатывалась в 1993—1994 гг.

При определенных условиях парламентская система, конечно, более благоприятна для установления устойчивой демократии, нежели иные формы

---

<sup>1</sup> См.: Какой быть Беларуси: президентской или парламентской? Материалы заседания «круглого стола» политологов-юристов // *Адкрытае грамадства*. 2000. № 1. С. 15–16, 17, 18.

правления. Так, в период между 1979 г. и 1989 г. в мире насчитывалось всего 43 страны с устоявшимися демократическими системами, среди которых 35 стран были с парламентской моделью, 3 страны – со смешанной моделью и еще 5 стран – с «чисто» президентской моделью государственного устройства<sup>2</sup>.

Тем не менее в условиях разделенного общества «чисто» парламентская форма нередко ведет к прямо противоположному результату. Прав белорусский политолог В. Карбалевиц, который считает, что «для проведения реформ необходима политическая воля, которую значительно легче сконцентрировать в руках либо одного человека, либо небольшой группы лиц, но не в парламенте, насчитывающем десятки депутатов разных политических направлений»<sup>3</sup>. И в этом случае возникают твердые основания для возрождения в Беларуси президентской республики или перехода к смешанной системе правления. Как показывает практика, временами бывает лучше передать большие компетенции узкой, даже единоличной исполнительной власти, установив, правда, при этом эффективный парламентский контроль над ней.

Сторонники реанимации *президентской формы правления* Конституции образца 1994 г. в большей степени учитывают конкретные реалии. Они апеллируют к традициям и менталитету белорусского общества. А поэтому и считают, что в ситуации падения жизненного уровня, перманентного экономического кризиса, расколотости и неструктурированности общества только стабильная исполнительная власть, относительно независимая от борьбы партийных фракций и соотношения сил в парламенте, способна провести необходимые реформы и вывести страну на траекторию социально-экономического роста. Опасность однако заключается в том, что в странах с длительными авторитарными традициями президентализм чаще всего вырождается в суперпрезидентскую форму правления. Неслучайно большинство постсоветских стран оказались суперпрезидентскими республиками с той

---

<sup>2</sup> Подсчитано на основании статистических данных, приведенных в статье: А. Степэн, С. Скэч Различные типы демократического устройства и укрепление демократии // Демократия 1990-х. Вена, 1994.

<sup>3</sup> См.: Какой быть Беларуси: президентской или парламентской? Материалы заседания «круглого стола» политологов-юристов // Адкрытае грамадства. 2000. № 1. С. 15–16.

или иной степенью персонализации государственной власти. Беларусь на этом фоне не явилась исключением.

Что же толкает новоиспеченных «демократических» лидеров в объятия президенциализма? Это прежде всего их автократические привычки, унаследованные от тоталитарного прошлого. Концентрация большой власти в руках президента, его относительная независимость от парламента и то, что президент всегда представляет (пусть даже относительное) большинство избирателей, на самом деле значительно облегчает только задачу подавления оппозиции и установление персоналистской диктатуры. Парадокс в том, что президентская республика с ее принципом двойной легитимности, обусловленным прямыми выборами президента и парламента, требует большей культуры согласования интересов между законодательным органом и правительством, нежели «чисто» парламентарная модель, но выбирают ее, как правило, именно те страны, которые лишены прочных демократических традиций<sup>4</sup>.

Президент, чтобы быть символом нации и олицетворять стабильность государства, призван быть выше партийных и иных относительно узких политических интересов. Однако в президентских республиках главе государства приходится сочетать свои церемониальные функции с функциями главы исполнительной власти, лидера определенной политической группировки, борющегося за продвижение в жизнь ее программы. Поэтому президентская система априори не допускает тонкой дифференциации двух ролей.

Практика белорусского президенциализма подтвердила, что одним из опасных следствий сочетания церемониального и исполнительного («эффективного») руководства становится подмена понятия «народ» группой сторонников президента. Глава государства начинает рассматривать свою политику как воплощение «воли народа», а политику своих оппонентов — как антинародную, направленную на защиту узких интересов. В результате, он отказывается признать ограничения своего мандата и крайне враждебно относится к оппозиции. Поэтому система

---

<sup>4</sup> Показательно, что многие бывшие британские колонии (Кения, Танзания, Пакистан) начинали с добросовестных попыток копирования парламентаризма бывшей метрополии, а затем в соответствии со своими авторитарными традициями проникались доверием к президентской модели.

белорусского президенциализма оказалась лишенной не только гибкости, но и всяких средств ограничения власти.

К тому же надо иметь в виду, что в расколотом обществе президенту очень трудно добиться стабильного большинства в парламенте. Более того, неизбежен раскол коалиции, образовавшейся вокруг победившего кандидата: когда правительство подчинено не парламенту, а президенту, нет лучшего способа набрать политические очки для следующих выборов, чем конфронтация с президентской властью, ответственной за все. Президент в свою очередь не может не требовать все новых и новых полномочий, а это еще больше обостряет противоречия в его отношениях с парламентом и политическими партиями.

Именно в силу этих обстоятельств президентская демократия порождает в переходных обществах (особенно в условиях обострения социально-экономического кризиса) жесткий конфликт между президентом и оппозицией в парламенте, единственным выходом из которого становится государственный переворот, инициируемый, как правило, исполнительной властью.

Существуют по меньшей мере три условия, необходимых для хотя бы частичной нейтрализации отрицательных последствий президенциализма в расколотом обществе.

*Первое:* необходима такая система президентских выборов, которая могла бы обеспечить широко распределенную поддержку избранного президента. Например, метод рейтингового голосования, когда избиратель может голосовать за нескольких кандидатов на пост президента, расставив их в порядке предпочтения. В этом случае кандидат может получить большую поддержку, если учесть второй и третий голоса тех выборщиков, которые отдали свой первый голос иным кандидатам. Или это может быть принцип «двойного условия», когда кандидату в президенты для избрания необходимо иметь не только большинство голосов избирателей всей страны, но и получить поддержку большинства в определенном числе ее административно-территориальных единиц.

*Второе:* нужна такая система парламентских выборов, которая способствовала бы тому, чтобы число действующих политических партий не превышало 3–4. Это может быть избирательная система относительного большинства, содействующая утверждению двухпартийности, или мажоритарные

выборы в два тура, ведущие к появлению в парламенте двух устойчивых партийных коалиций. Чем больше партий в парламенте, тем меньше шансов на сохранение стабильной пропрезидентской партийной коалиции, тем выше вероятность того, что президент будет управлять страной в условиях постоянного меньшинства его сторонников в парламенте. А из этого будет следовать невозможность проведения быстрых и жестких реформ, неизбежность конфликтов и применение силовых методов. Вот почему во всех прочных демократических системах президентского типа действует не более чем 2,6 политических партий<sup>5</sup>.

*Третье условие:* эта способность и готовность политических элит к сотрудничеству и компромиссу, что в расколоте общества может выглядеть скорее благим пожеланием.

К условиям, уменьшающим опасность института сильного президента можно было бы добавить введение института коллегии выборщиков, а также упрощение обычно чрезмерно усложненной процедуры импичмента при наличии доказанного обвинения главы исполнительной власти в должностных преступлениях.

Однако все перечисленные выше условия являются необходимыми, но отнюдь не достаточными для нормального функционирования президентской демократии в разделенном обществе. Система президентализма избавляется от большинства своих недостатков лишь в условиях, которые возможны при консолидированном демократическом режиме. К их числу относятся:

- Прочный консенсус в обществе относительно демократического устройства как наилучшего способа управления.
- Двухпартийная система, при которой партии не идеологизированы, не олицетворяют противостоящие политические течения расколотого общества, а вбирают в себя основную часть спектра политических настроений. (Однако нельзя не отметить, что двухпартийная система — довольно редкое явление в мировой практике, и создать ее «по заказу» невозможно.)

---

<sup>5</sup> А. Степэн, С. Скэч, Указ. соч. С. 58.

- Децентрализация управления (федерализм или развитое местное самоуправление в унитарном государстве), когда реальная политика вершится также и на уровне регионов и локальных сообществ. Важнейшие сферы принятия решений контролируются местными органами. Центр не несет ответственности «за все», и это уменьшает опасность давления на него.
- Общепризнанная роль Конституционного суда как арбитра в спорах между законодательной и исполнительной ветвями власти, между центральным правительством и местным самоуправлением.

Поскольку в переходном обществе эти условия отсутствуют, резко возрастает опасность президенциализма. И это подтверждает как латиноамериканский опыт, так и новейший опыт стран СНГ, включая Беларусь. В ситуации кризиса, в условиях поляризованного общества «чистый» президентский режим с подчиненными ему вертикальными структурами чаще всего оказывается контрпродуктивным. Он еще больше раскалывает общество, вместо того чтобы привести его к согласию, и потому не гарантирует стабильности.

Мировая практика показывает, что «чистые» формы правления имеют недостатки, которые особенно рельефно проявляют себя в переходных обществах. Для парламентской республики оказываются характерными нестабильность правительства, частые правительственные кризисы и отставки. Президентская же республика имеет тенденцию к установлению персоналистской диктатуры.

В этой связи дискуссия по проблеме выбора оптимальной для Беларуси конституционной формы правления, которая время от времени оживает среди белорусских политиков, юристов и политологов, до сих пор шла, на наш взгляд, в методологически неверном направлении. Проблема выбора конституционной системы государственного устройства сводилась к простой дилемме: «парламентская или президентская республика»? Между тем сегодня количество «чисто» президентских и «чисто» парламентских республик в мире постепенно сокращается. В последние десятилетия происходит переплетение этих двух форм, возникают различные варианты смешанной, «гибридной» формы правления, что является попыткой соединить преимущества парламентской и президентской республик с одновременным преодолением их недо-



статков. Смешанная форма республиканского правления возможна в двух вариантах. Первый из них – *президентско-парламентская* республика – предусматривает институт двойной ответственности правительства перед президентом и парламентом, выраженный в праве президента назначать и смещать премьер-министра, других членов правительства и одновременно в возможности вотума недоверия Кабинету министров со стороны парламента (Египет, Перу, Турция, Украина и формально Россия). Однако этот принцип достаточно спорен, так как создает известную неопределенность в положении правительства как «слуги двух господ». Кроме того, как показывает исторический опыт, президентско-парламентская республика также склонна при определенных обстоятельствах трансформироваться в суперпрезидентскую систему правления (например, Веймарская Германия, Пятая Французская Республика при де Голле, Россия и частично Украина).

Второй вариант – *парламентско-президентская* республика – характеризуется тем, что премьер-министр и кабинет ответственны только перед парламентом. Назначение и смещение премьера (а иногда и отдельных министров) является в конечном счете исключительной прерогативой представительного собрания. Президент, за исключением особых случаев, может назначить на должность премьер-министра только ту кандидатуру, которую избрало парламентское большинство. В то же время, в отличие от «чисто» парламентской системы, эта форма правления предполагает наличие у президента не только церемониальных, но и определенных властных полномочий, обеспечивающих баланс властей и определенную устойчивость, стабильность исполнительной власти (прежде всего право отлагательного вето и право роспуска парламента). Эта система правления характерна сегодня для таких стран, как Франция, Португалия, Финляндия, Австрия, Исландия, Польша, Литва.

Право парламента на смену премьер-министра и правительства обеспечивает *гибкость* сроков пребывания правительства у власти, возможность своевременной коррекции политического курса и тем самым значительно уменьшает опасность конфликтов между исполнительной властью и парламентом. Право же президента в определенных, строго оговоренных Конституцией случаях распускать парламент и назначать новые выборы становится мощным оружием

против частых правительственных и парламентских кризисов, что тем самым укрепляет *стабильность* правительства<sup>6</sup>.

Нетрудно заметить, что такая система направлена на преодоление основных недостатков как «чистого» парламентаризма, так и «чистого» президентализма. *На наш взгляд, переход к парламентско-президентской республике является оптимальным вариантом конституционной трансформации системы высшей власти в Беларуси.* Она предполагает перераспределение полномочий президента в пользу парламента и правительства, восстановление традиционных функций парламента и обеспечение относительной политической самостоятельности правительства. *Таким образом, с учетом европейского опыта и исторических традиций белорусского народа парламентско-президентская форма правления может рассматриваться в качестве «идеальной» модели белорусской государственности.*

Правда, при этом важно не забывать, что в условиях переходного общества обычно отсутствуют устойчивые демократические традиции, характерные для развитой демократии. Так, французская Конституция формально не обязывает президента назначать на должность премьер-министра лидера победившего политического блока. Однако ему и в голову не придет сделать противоположное. Само собой разумеется, что именно победившая партийная коалиция будет формировать правительство. В Беларуси, России, Украине и некоторых других государствах СНГ также действует весьма схожая с французской конституционная норма, согласно которой именно президент назначает премьер-министра. Но на практике она приобретает совершенно иную политическую интерпретацию. Например, в России победа оппозиции на парламентских выборах ни формально, ни фактически не связана со сменой правительства. Более того, российский президент может по своей воле отправить в отставку премьер-министра, даже если он пользуется поддержкой парламента. *То, что в консолидированных демократиях является неписаной конституцией, в условиях Беларуси должно быть возведено на уровень конкретно прописанных конституционных норм и процедур.*

---

<sup>6</sup> Силой кабинета является необходимость проведения новых выборов при поражении кабинета во время парламентского голосования. См.: С. М. Липсет Роль политической культуры. Век XX и мир. 1994. № 7–8. С. 37.

Прежде всего в новой, демократической Конституции необходимо будет тщательно прописать процедуру формирования (смены) правительства и роспуска парламента. И в первую очередь необходимо четко зафиксировать положение о том, что президент назначает премьер-министром именно того кандидата, которого избрало парламентское большинство. По представлению премьер-министра президент назначает и других членов кабинета. В то же время парламент может при определенных условиях выразить правительству конструктивный вотум недоверия (когда резолюция о недоверии принимается с одновременным избранием нового премьер-министра), за которым автоматически следует отставка кабинета. Эта процедура должна предохранить правительство от смещения оппозиционными фракциями, которых объединяет требование отставки правительства, но не альтернативная программа. Роспуск парламента может быть допустим только в четко оговоренных Конституцией случаях. Тем не менее никакая, даже самая продуманная и совершенная формулировка тех или иных статей Конституции не может служить панацеей от нарушений демократических принципов. Готовность политических элит к компромиссу и сотрудничеству — минимальное условие нормального функционирования любой демократической, в том числе и парламентарско-президентской, формы правления.

## **Роль парламента** Виктор Чернов и Михаил Пастухов

Для Республики Беларусь, как относительно небольшого и сравнительно однородного по национальному составу государства, оптимальной моделью высшего представительного и единственного законодательного органа власти представляется однопалатный парламента (с условным названием «*Сойм*»).

Исходя из административно-территориального деления и численности населения страны рекомендуемый состав парламента — 260 депутатов (такой же была численность парламентариев по Конституции РБ 1994 г.).

В системе разделения власти парламента призван выполнять следующие основные *функции*.