

## Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси

Андрей Ляхович

Необходимость в стратегиях развития государства и общества проистекает, во-первых, из наличия в обществе консенсуса в отношении базовых политических ценностей, а во-вторых, из осознания политической элитой страны ее национально-государственных интересов.

В Беларуси однако по-прежнему ведется латентная «гражданская война» противоположных политических ориентаций, которая и не позволяет преодолеть институциональный и функциональный кризис политической системы. К тому же в стране не произошло смены правящей элиты, ее ядро по-прежнему составляют функционеры, которые сделали карьеру еще в советские времена. Идеология этих людей — это идеология временщиков. Ориентированные не на будущее, а на настоящее, они заинтересованы не столько в развитии страны, сколько в собственном политическом существовании «здесь и сейчас».

Эта ситуация не могла не наложить свой отпечаток как на процесс развития белорусской политической системы после первых президентских выборов, так и на реформаторско-политический дискурс.

В первые годы независимости (1992—1993 гг.) компартийная элита не принимала участия в дискуссиях относительно политического развития страны. Демократические же силы, задававшие тон в дискуссиях, видели будущее Беларуси в парламентской республике — форме правления, распространенной

в демократических странах Запада. Сохранение реальной власти в руках номенклатуры позволило переосмыслить ей свои интересы и принять Конституцию Беларуси (15 марта 1994 г.), которая закрепила президентскую республику.

Хотя Конституция 1994 г. и не прописывала явные механизмы концентрации власти в руках президента, однако в целом такую возможность не исключала. Ряд слабых мест этой Конституции позволил главе исполнительной власти увеличить свое влияние на внутривнутриполитические процессы, и в результате осуществленного его командой конституционного переворота в стране утвердилась жесткая система авторитарной власти, которая и была оформлена Основным Законом 1996 г. Таким образом, современная белорусская политическая мысль фиксирует три модели политической системы: 1) парламентская республика, 2) модель, закрепленная в Конституции 1994 г. и 3) модель Конституции 1996 г.

Ряд сторонников демократического пути развития страны рассматривают парламентскую республику как идеальную модель политической системы. И переходным этапом ее реализации считают возврат к Конституции 1994 г., принятой в то время, когда легитимность органов власти в Беларуси не вызывала сомнений.

Зангажированность противников авторитарного режима в дело восстановления политической системы, определенной Конституцией 1994 г., стала главной причиной того, что в независимых аналитических центрах фактически не велась работа над альтернативными проектами реформирования политической системы страны.

Не ведется подобная работа и в рамках официальных структур. В государственном секторе считают, что политическая система, установленная Конституцией 1996 г., не нуждается в каких-либо изменениях. Предложения депутатов марионеточного парламента — Национального собрания — внести ряд весьма незначительных изменений в правовой статус этого органа вызвали жесткую реакцию со стороны президента Лукашенко.

Некоторые идеи реформирования политической системы, а не модели и проекты (подчеркнем это), можно найти в тезисах предвыборных программ кандидатов в президенты РБ, в программах политических партий и материалах негосударственных аналитических центров. При этом необходимо отметить,

что и программы кандидатов в президенты и программы политических партий имеют в своем большинстве декларативный характер и не предлагают системного видения будущего политического устройства страны.

## Предвыборные платформы кандидатов в президенты

Первые президентские выборы в Беларуси проходили после принятия Конституции 1994 г., и потому программы кандидатов рассматривали модель политической системы, оформленную Основным Законом, как данность, которая не подлежит критичной переоценке.

Кандидат в президенты РБ А. Лукашенко в тезисах своей программы «Отвести народ от пропасти» подчеркивал необходимость «прямого управления государственными предприятиями; назначения руководителей госпредприятий»<sup>1</sup>. Таким образом, концентрация в руках государства собственности и рычагов воздействия на реальный сектор экономики превратилась в наиважнейший механизм усиления политических позиций главы исполнительной власти — президента.

Отсутствие понимания необходимости разделения власти характерно и для программы кандидата в президенты А. Дубко «Стране нужен хозяин». Причем выражено это еще более четко: «Порядок в стране наводится сверху, и в республике должен быть один хозяин»<sup>2</sup>.

В программах А. Лукашенко и А. Дубко говорилось о «народном» характере политики президента, который должен действовать в соответствии с волей масс. Тем самым обосновывалось право главы государства действовать, не учитывая правовые и институциональные ограничения. Призывы А. Лукашенко «развивать процессы объединения государств, ранее входивших в СССР»<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Мн.: 2001. С. 203.

<sup>2</sup> Там же С. 232.

<sup>3</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. 2001. С. 209.

и А. Дубко «не клонуть на приманку Запада»<sup>4</sup> красноречиво указывали на их видение пути Беларуси вне рамок европейского пространства.

На необходимость проведения приватизации, создания рыночной экономики указывалось в программах кандидатов в президенты от лагеря демократов — С. Шушкевича («Государственность, демократия, рынок — путь к благосостоянию») и З. Позняка («Экономическая программа»). В этих документах подводилась необходимая экономическая основа под строительство демократического государства. Эти кандидаты заявляли о «недопустимости превращения Беларуси в провинцию России», выступали за развитие белорусского государства в русле западной демократической модели.

В 1999-м, в году окончания установленного Конституцией 1994 г. срока президентских полномочий А. Лукашенко, демократические силы Беларуси провели альтернативные президентские выборы. Программы кандидатов — лидера Белорусского Народного Фронта (БНФ) З. Позняка и экс-премьер-министра М. Чигиря — отражали стремление кандидатов восстановить действие Конституции 1994 г. В то же время оба кандидата сделали ряд достаточно важных предложений, вносящих коррективы в модель политической системы, оформленной Основным Законом 1994 г. Они отмечали необходимость проведения выборов в парламент на смешанной (50% — по округам и 50% — по партийным спискам), или пропорциональной основе. 50%-ую планку явки избирателей, позволявшую властям торпедировать процесс формирования парламента и местных Советов, по мнению М. Чигиря, необходимо снизить до 25%. А роль России в формировании жесткого авторитарного режима в Беларуси побудила З. Позняка более четко обозначить приоритеты внешней политики Беларуси. По его мнению, задачи укрепления национальной безопасности страны требуют вступления Беларуси в НАТО и «векторной ориентации» на Европейский Союз (ЕС).

Более широкое понимание необходимости реформирования политической системы страны имело место во время предвыборной президентской кам-

---

<sup>4</sup> Там же. С. 231.

пании 2001 г. Кандидаты в президенты С. Домаш и В. Гончарик высказались за проведение конституционной реформы, направленной на создание полноценного парламента, обеспечение независимости судов и СМИ, расширение полномочий правительства и органов местного самоуправления. При этом С. Домаш поддержал идею проведения выборов в парламент по пропорционально-мажоритарной системе<sup>5</sup>.

## Программы политических партий

Первым документом, содержащим идеи реформирования политической системы, была «Программа Белорусского Народного Фронта за перестройку „Адраджэньне“» (1989 г.).

Основные политические идеи этой программы:

- государственный суверенитет Беларуси, право белорусской нации на самоопределение;
- политический плюрализм;
- создание правового государства, верховенство закона;
- развитие прямых форм демократии;
- независимость суда, введение суда присяжных;
- свобода слова, печати, собраний;
- осуществление права на создание общественных организаций на основе принципа уведомления.

Идеи государственного суверенитета и демократии легли в основу принятой в мае 1993 г. «Программы партии БНФ». В данном документе указывалось на необходимость установления в Беларуси парламентской формы правления: профессиональный парламент (Сойм) формируется на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы. 50% общего состава парламента избираются на основе пропорциональной системы по партийным спискам, дру-

<sup>5</sup> Программное выступление кандидата в президенты С. Домаша // Народная воля. 2001. 22 августа; Дабро вашаму дому! Тэзісы праграмы кандыдата ў прэзідэнты У. Ганчарыка // Народная воля. 2001. 28 августа.

гая половина депутатов — персонально по избирательным округам. По мнению разработчиков программы, гарантией стабильной и эффективной работы парламента являются формирование и деятельность устойчивых парламентских фракций. Они также предупреждали, что в условиях сильных политических позиций бывшей коммунистической номенклатуры введение в Беларуси президентской республики означает реальную возможность установления диктатуры. В то же время в программе указывалось, что при наличии эффективной системы сдержек и противовесов в Беларуси может быть введен институт президентства. Но и в данном случае центральным элементом политической системы должен оставаться парламент, который вместе с судебной властью осуществляет контроль над деятельностью правительства.

В программе было отражено распространенное в то время мнение о возможности использования в предусмотренных законом случаях механизма прямой демократии — референдума. Авторы программы подтвердили приверженность БНФ идее постепенного введения суда присяжных и независимости судебной власти. В документе были изложены основные положения реформы местного самоуправления и административно-территориальной реформы. При этом указывалось на необходимость соответствия данных реформ положениям Европейской хартии о местном самоуправлении. Развитие демократии в Беларуси связывалось с функционированием многопартийной системы, разделением власти и обеспечением независимости СМИ. Что касается информационной безопасности, то в программе указывалось на недопустимость ситуации, при которой российские СМИ занимают доминирующее положение в информационном пространстве страны.

В сфере внешнеполитических приоритетов акцент делался на развитие сотрудничества с государствами Балтийско-Черноморского Содружества и странами Центральной и Западной Европы, а также на необходимость выхода Беларуси из СНГ.

В декабре 1993 г. была принята «Декларация программных целей и принципов» Объединенной демократической партии (ОДП). Как и в программе БНФ, в ней указывалось на необходимость построения в Беларуси правового государства, развития институтов гражданского общества и демократии на основе разделения власти и децентрализации государственного управления.

Ограниченность взглядов на перспективы политического развития Беларуси в программе в определенной мере объясняется тем, что документ был принят перед принятием Конституции 1994 г.

Критерием размежевания консерваторов и либералов в Беларуси, помимо экономических вопросов, стало отношение к проблеме национального возрождения. Эта проблема, культурно-историческая по своему характеру, имела политический контекст: ОДП не видела угрозы суверенитету Беларуси со стороны восточного соседа.

В октябре 1995 г. процесс консолидации либеральных сил был завершен. Была принята «Программа Объединенной гражданской партии». Относительно проблем реформирования политической системы Беларуси данный документ не содержал существенных отличий от программы партии-предшественницы — ОДП. В то же время он отражал нарастающий процесс противостояния исполнительной и законодательной власти в стране. В документе говорилось о том, что подзаконные акты исполнительной власти не должны сужать законные права человека, вводить ограничения и регламентации, не предусмотренные законом. Отмечалась необходимость создания профессионального парламента и проведения реформы местного самоуправления, соответствующей демократическим стандартам, а также необходимость усиления роли Конституционного суда в качестве эффективного инструмента системы сдержек и противовесов. Предлагалось содействовать развитию негосударственных СМИ, а также приватизировать полиграфические предприятия с передачей доли их капитала прессе.

В июне 1996 г. была принята «Программа Белорусской социал-демократической партии (Народной Громады)». Раздел программы социал-демократов, отражающий видение политического будущего Беларуси, не содержит существенных отличий от ранее принятых программ. В то же время в документе указывается, что Беларусь должна быть парламентской республикой с правительством, ответственным перед Верховным Советом. Формирование парламента должно осуществляться на основе пропорционально-мажоритарной избирательной системы.

Рассмотрение различными партиями перспектив реформирования политической системы Беларуси не выходило, как правило, за рамки соответствующих

партийных программ. Исключение — «Программа социально-экономических реформ для Беларуси», предложенная ОГП в 2001 г. Однако и тут вопросы политических преобразований не являются предметом самостоятельного анализа, а лишь рассматриваются в контексте социально-экономических реформ. В документе указывается на необходимость создания в Беларуси «открытой политической системы, обеспечивающей условия для политической конкуренции». Такая система видится в парламентской республике: «Исполнительная власть — правительство — формируется парламентским большинством».

## **Концепции и программы, разработанные независимыми группами экспертов**

Исследования белорусских негосударственных аналитических центров либо проводились в рамках узкоопределенных целей, и потому не позволяют представить политическую систему как одно целое, либо ограничивались описанием существующей системы и не придавали значения разработке альтернативных моделей политической системы Беларуси.

18 марта 2000 г. группа экспертов, сформированная вокруг аналитического центра «Стратегия» и экс-спикера парламента М. Гриба, опубликовала программу «Стратегия для Беларуси». Этот проект определялся его создателями как концепция национального развития, однако в сущности, как отмечали в том числе и иностранные эксперты, был проектом экономических изменений. В частности, эксперт Центра социально-экономических исследований П. Козаржевски (Варшава) высказал в адрес участников этого проекта пожелание конкретизировать тезис о необходимости трансформации Беларуси в парламентскую республику и описать распределение ролей между президентом, парламентом и правительством.



## Модели политической системы Беларуси согласно Конституциям 1994 г. и 1996 г.

Организационная и функциональная слабость белорусской оппозиции, специфика геополитической ситуации привели к тому, что бывшая коммунистическая элита, чтобы удержать власть в своих руках, определила в своих интересах характер и направление трансформации политической системы.

Политическая система БССР не предусматривала разделения власти. Статья 6 Конституции БССР 1978 г. гласила: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза»<sup>6</sup>. После распада Советского Союза и запрета на деятельность КПСС было провозглашено разделение власти, однако действительное положение было иным. Развитая компартийная иерархия, пронизывавшая политическую и экономическую системы белорусского общества как по вертикали, так и по горизонтали, позволяла премьер-министру В. Кебичу и его окружению (бывшим секретарям ЦК КПБ) осуществлять контроль над формально независимыми по отношению к исполнительной власти Верховным Советом и органами судебной власти. Концентрация реальной власти в руках Совета министров на протяжении 1992–1993 гг. создала предпосылки для введения в Беларуси президентской республики. Проект Конституции Беларуси, составленный в интересах В. Кебича и поддержанный большинством депутатов парламента, отражал стремление номенклатурной верхушки сохранить рычаги контроля над законодательной и судебной властью.

Конституция Республики Беларусь, принятая Верховным Советом 15 марта 1994 г., декларировала разделение власти (ст. 6), однако не содержала в себе достаточных гарантий соблюдения этого разделения. Верховный Совет кроме законодательных полномочий получил значительные полномочия по формированию других органов власти. Согласно ст. 83, ч. 7 Конституции Верховный Совет избирал Конституционный суд, Верховный суд, Высший хозяйственный

<sup>6</sup> Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі. Мн., 1978. С. 3.

суд, генерального прокурора, председателя и Совет Контрольной палаты, председателя и членов правления Национального банка. Конституция наделяла Верховный Совет полномочиями по формированию Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. Верховный Совет определял основные направления внутренней и внешней политики (ст. 83, ч. 9), ратифицировал и денонсировал международные договоры Республики Беларусь (ст. 83, ч. 12). Конституция наделяла парламент и значительными контрольными полномочиями. Он утверждал бюджет государства, отчет о его исполнении, нормативы отчислений от общегосударственных налогов и доходов в местные бюджеты (ст. 83, ч. 10), а также устанавливал налоги и сборы, осуществлял контроль за денежной эмиссией.

Парламент обладал контрольными полномочиями в отношении президента — ст. 104 предусматривала процедуру импичмента в отношении главы государства. Он также мог контролировать и правительство Беларуси — Кабинет министров.

Статья 107 предусматривала, что премьер-министр, его заместители, министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, председатель КГБ назначаются и освобождаются от должности президентом с согласия Верховного Совета. Парламент наделялся правом требовать от любого члена Кабинета министров отчет по вопросам исполнения законов. В случае нарушения членом Кабинета министров Конституции и законов Верховный Совет был вправе поставить перед президентом вопрос о досрочном освобождении виновного от должности.

Согласно Конституции президент РБ являлся главой государства и исполнительной власти (ст. 95).

Декларируя самостоятельность государственных органов в пределах определенных полномочий (ст. 6), Конституция содержала определенные механизмы, позволявшие главе государства и исполнительной власти легко разрушить «систему сдержек и противовесов», не нарушая при этом Основной Закон. Достаточно широкие полномочия, которыми Конституция наделяла парламент, в условиях постсоветской Беларуси сами по себе не делали высший законодательный орган страны не зависимым от исполнительной власти.

Во-первых, избрание депутатов Верховного Совета на основе мажоритарной избирательной системы при доминировании компартийной номенклатуры создавало массу возможностей для правящей элиты проводить в состав парламента «своих людей». В этих условиях демократы могли рассчитывать только на незначительное представительство в Верховном Совете.

Во-вторых, Конституция фактически закрепляла существование в Беларуси непрофессионального парламента. Статья 92 гласила: «Депутат Верховного Совета осуществляет свои полномочия в Верховном Совете на профессиональной основе или по его желанию не порывая с производственной или служебной деятельностью»<sup>7</sup>. Подобная «лазейка» открывала возможность для исполнительной власти проводить в состав парламента своих представителей. Кроме того, в условиях доминирования государственной формы собственности исполнительная власть имела богатый арсенал способов воздействия на парламентариев, в большинстве своем являвшихся представителями экономической элиты.

Шаткость позиций парламента как самостоятельного органа государственной власти объяснялась и сосредоточением в руках главы исполнительной власти ряда других мощных рычагов политического влияния. Конституцией устанавливалось, что государство гарантирует равные условия для развития всех форм собственности (ст. 13). Однако Основной Закон не предусматривал обязательств государства способствовать развитию частного сектора экономики. *Уже сама по себе концентрация в руках государства власти и собственности решающим образом усиливала политические позиции исполнительной власти, создавала условия для концентрации власти в руках главы государства — президента.*

Важным механизмом усиления политических позиций президента являлись его полномочия в сфере кадровой политики. Ст. 100, ч. 11 предоставляла президенту право назначать широкий круг должностных лиц. Назначенцы президента составляли не только аппарат государственного управления, но и директорат государственных предприятий. В условиях постсоветского общества, где носи-

---

<sup>7</sup> Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Мн., 1994. С. 17.

телями вождистских политических настроений являлись не только широкие слои электората, но и значительная часть представителей политической и экономической элиты, условием карьерного роста становилась личная преданность главе государства.

Конституция сохраняла установленное в советское время административно-территориальное деление Беларуси на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы (ст. 9). Согласно Основному Закону местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы (ст. 117). Ст. 119 гласила: «Местные Советы депутатов в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов местного населения, исполняют решения вышестоящих государственных органов»<sup>8</sup>. Фактически это означало существование «исполнительной вертикали» до принятия соответствующих нормативных актов. Лукашенко только оставалось назвать ее президентской. Де-факто эта вертикаль была подчинена Лукашенко с момента его прихода к власти.

Конституция предоставляла президенту право назначения судей РБ, кроме тех, избрание которых отнесено к компетенции Верховного Совета (ст. 100, ч. 10). Данное полномочие открывало перед главой исполнительной власти возможность воздействовать на своих оппонентов посредством уголовного преследования.

Конституция декларировала, что монополизация средств массовой информации государством, а также цензура не допускаются (ст. 33). Гарантия свободы мнений, убеждений и их свободного выражения (там же) «повисала в воздухе» хотя бы в силу того, что не был решен вопрос приватизации предприятия-монополиста на рынке печатной продукции — издательства «Белорусский Дом печати». Не менее существенным было и то, что Конституция никак не затрагивала вопросы формы собственности, статуса государственных телевидения и радио, объединенных в Национальной государственной телерадиокомпании. Государство в лице исполнительной власти имело возможности сохранить доминирующее

<sup>8</sup> Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. С. 23.

положение в белорусском информационном пространстве – путем судебного преследования, налогового удушения негосударственных СМИ либо отказа им в предоставлении лицензии.

Конституция предусматривала, что для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские референдумы (ст. 73). Вертикаль исполнительной власти, которая уже фактически существовала, позволяла главе государства в полной мере задействовать административный ресурс с целью получения желаемых результатов референдумов. А Советы по-прежнему работали не только как система политического контроля над регионами, но и как система идеологической обработки электората. Кроме того, исполнительная власть благодаря контролю над самыми влиятельными, электронными, СМИ имела возможность манипулировать массовым сознанием. Проведение республиканских референдумов с заранее запрограммированным результатом открывало перед президентом и его окружением возможность определять направления внутренней и внешней политики, не считаясь с мнением парламента. Более того, полученный результат «народного волеизъявления» при необходимости мог быть использован как мощный рычаг давления на Верховный Совет.

Уже в первый год нахождения у власти А. Лукашенко упомянутые слабые места в Конституции создали реальные возможности роста политического влияния главы государства. Видимое ужесточение политического режима к ноябрю 1996 г. сделало бессмысленным сохранение в тени механизмов контроля над Верховным Советом со стороны главы исполнительной власти. «Теневые» возможности президента должны были быть легализованы в Конституции. Это выбивало бы из рук демократов один из их главных козырей – возможность апеллировать к Конституционному суду по фактам нарушения Конституции главой исполнительной власти.

На референдуме, состоявшемся 24 ноября 1996 г., 70,5% (по официальным данным) принявших участие высказались за внесение изменений в Конституцию страны, предложенных главой исполнительной власти. По сути была принята принципиально новая Конституция, которая сделала возможным формирование в стране жесткого авторитарного режима.

## 1. Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси

В рамках предлагаемого проекта аналитики неправительственных организаций предприняли попытку диагностировать реальное состояние в Беларуси базовых институтов политической системы – структур государственной власти и местного самоуправления, а также разработать, с учетом опыта современной демократии и белорусской национально-культурной специфики, «идеальную» модель политической системы, которая позволила бы нашему государству стабильно развиваться в рамках процессов европейской интеграции.

КАМУНИКАТ

# Диагноз современной политической системы Беларуси

## Характер политического режима Виктор Чернов

Политическая система — это совокупность политических институтов и субъектов, взаимодействующих между собой в целях формирования и проведения в жизнь определенного политического курса общества или составляющих его групп.

Государство — это институт политической системы, который обеспечивает выработку и осуществление политического курса через специализированные органы, или структуры — парламент, правительство, суды и административно-бюрократические учреждения. Данные структуры выполняют определенные назначения, или функции, которые, в свою очередь, воплощаются в политическом курсе.

Политическая система в тот или иной период времени приобретает конкретные структурно-функциональные очертания в политическом режиме. *Политический режим* есть характер и способ взаимодействия элементов политической системы<sup>1</sup>. Политический режим в Беларуси рассматривается нами прежде

---

<sup>1</sup> В данной книге термин «политический режим» используется в более узком смысле — как характер (способ) функционирования государства, как совокупность средств и методов осуществления государственной власти.

всего в точки зрения организации и способа формирования органов центральной и местной власти. По этому параметру основным критерием дифференциации политических режимов является степень концентрации, централизации и ограничения власти правящей элиты. В одних политических системах власть децентрализована, разделена между различными институтами, в других — власть предельно сконцентрирована в одном институте. Одни системы являются более децентрализованными, другие — более централизованными. В результате одни политические системы оказываются более демократическими, другие — более авторитарными.

При анализе политических режимов (в том числе и авторитарных, к которым относится современный белорусский) важнейшим критерием является *характер власти*, ее ориентация на сохранение статус-кво или на изменения в обществе. Если руководствоваться этим критерием, то можно выделить следующие разновидности авторитарного режима: консервативный, реакционный и либеральный.

Другим ключевым критерием классификации является *носитель власти*. На основании этого критерия авторитарные режимы можно подразделить на персоналистские диктатуры и олигархии. С этих позиций авторитарный режим в Беларуси можно определить как *реакционную, консервативно-советскую персоналистскую диктатуру с сильными тоталитаристскими тенденциями*.

Для подавляющего большинства постсоветских стран, вставших на путь реформ, характерна реакция отторжения новых общественных отношений. Политическим и идеологическим выражением этой тенденции стал левый, советский консерватизм, который в зависимости от обстоятельств получает различные формы — от весьма умеренных до самых агрессивных и реакционных. Однако в Беларуси консервативно-советская тенденция не только приобрела наиболее реакционные черты, но и смогла стать политически доминирующей и, более того, конституироваться в государственную власть. Интегральной политико-идеологической характеристикой этого режима является реакционный советский консерватизм, выражающий не просто тоску традиционалистского советского сознания по уходящей эпохе, но и сознательное стремление любой ценой остановить в Беларуси (и не только в Беларуси) развитие глобального



процесса демократизации и реставрировать в модифицированном виде узловые элементы советского порядка (от СССР и управленческой вертикали типа «партия — Советы» до принудительных субботников).

Можно выделить следующие долговременные стратегические компоненты политического курса правящего режима, которые определяют логику его поведения:

- укрепление и максимальное продление режима личной власти президента Александра Лукашенко;
- реставрация и консервация в модифицированном виде некоторых узловых элементов прежнего советского порядка;
- экспансия внутрь в отношении не подконтрольного режиму гражданского общества;
- экспансия вовне, в первую очередь в богатую ресурсами «братскую Россию», с фантастической перспективой завладеть «московским престолом».

Принятая в результате государственного переворота в ноябре 1996 г. новая Конституция позволила:

- во-первых, легализовать существовавшую де-факто диктатуру президента, например, юридически оформить надсистемные институты власти, которые не предопределялись Конституцией 1994 г. (администрация президента, управление делами президента);
- во-вторых, значительно повысить уровень концентрации, централизации и консолидации институтов власти, закрепить диктатуру в форме единоличного и практически неограниченного господства, т. е. безусловного повиновения иных структур власти любым приказам со стороны президента.

Президент является основным источником власти и обладает возможностью принятия окончательных политических решений практически по всему спектру общественно значимых вопросов. Позиции всех остальных лиц в государственной иерархии находятся в прямой зависимости от степени их близости к президенту, от их личной преданности главе государства и ответной поддержки с его стороны.

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 конкурентных 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»<sup>2</sup>, 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 перекаса 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-

---

<sup>2</sup> 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 по-настоящему главной функцией 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»<sup>3</sup>. 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

<sup>3</sup> 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 Центр законопроектной деятельности. Уже одно это противоречит Конституции, согласно которой «любой законопроект... вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики»<sup>4</sup>. 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»<sup>5</sup>.

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-

---

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> 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 министров<sup>1</sup>, 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»<sup>2</sup>, 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».

---

<sup>1</sup> 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.

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

Состоит эта модель из громоздких административно-территориальных единиц, привязанных к сельскохозяйственным и промышленным предприятиям. Население, проживающее на этой территории, объединено не столько общими локальными интересами, сколько принадлежностью к местным производственным единицам.

В соответствии с административно-территориальным делением страны (насчитывается 6 областей — статусом области обладает также г. Минск — и 121 район) устанавливаются три территориальных уровня местных Советов и исполнительных комитетов.

- Первичный, включает сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.
- Базовый, включает городские (городов областного подчинения), районные Советы.
- Областной, включает областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Законодательство не предусматривает существования промежуточного (регионального) уровня органов самоуправления и управления. Советы всех уровней являются органами местного самоуправления и имеют примерно одинаковую компетенцию.

В городах областного подчинения наиболее близкими к населению институтами власти являются органы местного управления. На территории районов городов формирование представительных органов не предусмотрено, там создаются местные администрации, входящие в систему органов исполнительной власти. Глава местной администрации назначается и освобождается от должности президентом РБ, а заместитель — председателем городского исполкома. Городские Советы лишь утверждают сметы расходов местных администраций и отчеты об их исполнении.

Местные Советы избираются гражданами административно-территориальных единиц на четыре года и самостоятельно формируют свои органы. Закон декларирует право местных Советов, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, решать, в пределах своей компетенции, вопросы местного значения, но при этом обязывает их исполнять решения вышестоящих

государственных органов. Четкого разграничения компетенции Советов различных уровней не устанавливается, поэтому значительная часть их функций совпадает (например, по вопросу утверждения программ). В то же время закон наделяет вышестоящие Советы правом координировать деятельность нижестоящих. Таким образом, границы компетенции Советов более мелких административно-территориальных единиц фактически позволяют им скорее действовать в рамках решений, принятых вышестоящими Советами, чем принимать собственные. Вышестоящие Советы имеют право отменять решения нижестоящих в том случае, если они противоречат закону. Решения отменяются либо по собственной инициативе вышестоящих Советов, либо по инициативе президента (он имеет право приостанавливать действие решений Советов любого уровня до их рассмотрения вышестоящим Советом). Высшим правом отменять решения местных Советов наделен Совет Республики.

Первоначально исполкомы были исполнительными органами Советов. Однако в результате реформы системы местного управления и самоуправления 1994–1995 гг. они стали подчиняться правительству (по вопросам компетенции правительства) и президенту. И только в вопросах компетенции местных Советов они ответственны перед последними.

Председателей областных исполкомов назначает президент. Они в свою очередь назначают председателей соответствующих нижестоящих исполкомов. Местные Советы лишь утверждают их кандидатуры. В случае повторного отклонения Советом предложенного функционера президент или председатель вышестоящего исполкома имеет право назначить кандидата без согласования с Советом. Таким образом, процедура назначения функционеров исполкомов фактически лишает Советы возможности влиять на их деятельность. Кроме этого, они не имеют права применять санкции в отношении членов исполкомов (это находится в исключительной компетенции президента и председателей исполкомов). А структура и штаты исполкомов формируются и утверждаются не Советами, а вышестоящими исполкомами на основании указа президента, определяющего примерную структуру и численность этих органов.

Отсутствие у Советов рычагов воздействия на исполкомы значительно обесценивает их и без того небольшие полномочия. Фактически в компетенцию

Советов входит лишь утверждение общих программ в различных сферах оказания публичных услуг населению и контроль за реализацией этих программ. Другие виды деятельности исполкомов (охрана здоровья, образование, социальное обеспечение и т. п.) регламентируются лишь общими положениями законодательства Беларуси, а решения по ним принимаются на центральном уровне. Вопросы, по которым закон предусматривает непосредственное подчинение исполкомов Советам, – это распоряжение коммунальной собственностью, утверждение режима работы предприятий, организаций, учреждений и объединений. Однако реальными субъектами в этой сфере все же являются исполкомы, в функции которых входит создание и реорганизация предприятий.

Советы имеют некоторые полномочия по распоряжению финансами и имуществом. Они имеют собственные бюджеты, но их устанавливают вышестоящие государственные органы.

Таким образом, в РБ фактически существует две системы управления: система местного самоуправления в виде трехуровневой иерархии Советов и система местного управления (вертикаль), которая входит в состав органов исполнительной власти. Реальные полномочия осуществления власти принадлежат исполкомам, находящимся вне влияния Советов. В случае возникновения споров в рамках одной из этих систем окончательным является решение вышестоящего органа соответствующей системы (представительные либо исполнительные органы более крупных административно-территориальных единиц отменяют решения соответствующих органов включенных в них административно-территориальных единиц). Механизмы разрешения споров, возникающих между органами местного управления и самоуправления, отсутствуют. Надзор за законностью деятельности Советов, исполкомов, местных администраций осуществляют прокуратура и Комитет государственного контроля.

Оценивая реальное положение института местного управления и самоуправления, можно констатировать, что в Беларуси имеет место нарушение принципов Европейской хартии местного самоуправления. Органы местного самоуправления не имеют реальной возможности регламентировать значительную часть государственных дел. Исполкомы, формально предназначенные выполнять



решения Советов, им не подотчетны. Нечеткое определение компетенции Советов различных уровней не позволяет им действовать самостоятельно. Решения местных Советов по всем вопросам могут отменяться вышестоящими представительными органами, блокироваться исполнительными органами, а их действия приостанавливаться президентом. Полномочия вышестоящих Советов, как правило, шире полномочий нижестоящих, в результате полномочия последних не являются исключительными. Подчинение вышестоящим представительным органам не позволяет Советам осуществлять эффективную деятельность, которая соответствовала бы местным условиям и решала бы специфические местные проблемы.

Функциональная слабость органов местного самоуправления и централизованный характер управления обуславливают слабость местных элит. Местные Советы функционируют не как органы, осуществляющие решение значимых для населения проблем, а как «стартовые площадки» для карьеры в центре. Факультативный характер полномочий депутатов снижает авторитет конкретных органов местной власти и порождает скептическое отношение населения к идее местного самоуправления. В результате население старается дистанцироваться от политики на местном уровне, передать решение локальных проблем центральному правительству. А элита исполнительной власти на местах не может эффективно и ответственно осуществлять свои функции.

Назначение не только функционеров (председателей исполкомов), но и чиновников административного уровня происходит по политическим мотивам. Это делает административный аппарат, который в большинстве стран является гарантом обеспечения управленческой эффективности и противовесом конъюнктурным политическим решениям, крайне уязвимым перед центральной политической властью. В свою очередь, данный фактор способствует централизации власти и увеличению ее влияния на местном уровне.

## Избирательная система

Михаил Плиско

Основные черты современного белорусского избирательного законодательства обусловлены как уровнем мышления управленческой номенклатуры, которая не сумела выйти за рамки советских традиций избирательной системы, базировавшейся на мажоритарном принципе избрания депутатов, так и временем принятия новой редакции законов о выборах депутатов Верховного и местных Советов. А именно, эти законы принимались в ноябре 1994 г., т. е. уже после избрания А. Лукашенко президентом. Глава государства приложил немало усилий, чтобы не допустить принятия пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах в Верховный Совет, к чему склонялся парламент (в случае принятия соответствующего положения 25% депутатов избирались бы по партийным спискам). Несовершенство избирательного законодательства стало особенно очевидным после изменения политической системы в ноябре 1996 г. и установления авторитарного режима.

Принятый в феврале 2000 г. по инициативе президента Избирательный кодекс отличался от прежних законодательных актов только своей формой, но не содержанием. Избрание 110 депутатов нижней палаты парламента — Палаты представителей — и представительных органов власти — местных Советов — осуществляется на основе мажоритарной системы: для победы кандидату в первом туре необходимо набрать более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, во втором — относительное большинство. Для избрания президентом в первом и во втором туре необходимо набрать более 50% голосов избирателей.

По экспертным заключениям Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, Избирательный кодекс, с правовой точки зрения, не обеспечивает проведение в стране свободных и демократических выборов и не соответствует минимальным международным стандартам. К подобным выводам пришли и специальные миссии международных наблюдателей ОБСЕ, которые осуществляли мониторинг подго-

товки и проведения выборов в Палату представителей (октябрь 2000 г.) и президентских выборов (сентябрь 2001 г.).

Основной недостаток Избирательного кодекса — это предоставление органам исполнительной и представительной власти исключительного права на формирование избирательных комиссий. Как показала практика, формирование состава избирательных комиссий проходит не по принципу широкого политического представительства их членов. На формально законных основаниях местные власти могут отказаться включить в их состав представителей общественности или политических партий, предложенных оппозицией. Подобный порядок формирования комиссий позволяет исполнительной власти полностью контролировать не только деятельность избирательных комиссий, но и ход всего избирательного процесса от регистрации кандидатов в депутаты и до подведения итогов голосования.

В качестве эффективного средства давления на избирателей и манипуляций с избирательными бюллетенями власти широко используют практику досрочного голосования, которое осуществляется на протяжении пяти дней по семь часов в день, а также голосование на дому. На выборах в Палату представителей в двух избирательных округах имели место случаи, когда число избирателей, проголосовавших досрочно, превышало 50%. В среднем же на прошедших выборах число избирателей, голосующих под давлением властей досрочно, составляло 20–30%.

Действующее законодательство не позволяет кандидатам в депутаты оспаривать в судебном порядке решения избирательных комиссий об отмене их регистрации, а также итоги выборов. Кандидатам в президенты и депутаты запрещается создавать собственные избирательные фонды и привлекать для финансирования избирательной кампании средства физических и юридических лиц. Средства, которые выделяет государство кандидатам, недостаточно для проведения полноценной избирательной кампании.

Общественные наблюдатели не в состоянии контролировать подсчет голосов, так как лишены возможности видеть заполненные бюллетени и в любой момент могут быть удалены председателями комиссий из помещения для голосования. Кроме того, участковые комиссии не обязаны выда-

вать наблюдателям заверенные копии протокола об итогах голосования на избирательном участке.

Выборы, которые проводятся в стране, все больше и больше напоминают выборы советские, которые были призваны создать видимость законности всевластия компартии. Несмотря на то, что формально на выборах сохраняется конкуренция между кандидатами, чаще всего депутатом может стать только кандидат, получивший предварительное одобрение исполнительной власти. Поэтому для проведения свободных и подлинных выборов необходимо добиваться не только улучшения избирательных процедур и избирательного законодательства, но и демократизации существующего в стране политического режима.

## Судебная власть

Михаил Пастухов

До настоящего времени в РБ продолжает функционировать судебная система, сложившаяся еще в период СССР. Новая редакция Конституции внесла изменения лишь в порядок формирования судов. Если по Конституции 1994 г. избрание судей высших судов относилось к исключительной компетенции парламента, то по новой редакции Конституции правом назначать на должности председателя и пяти судей Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда (ВС), председателя и судей Высшего хозяйственного суда, а также судей иных судов обладает президент РБ. Ему же принадлежит право освобождать от должности председателей и судей высших судов по основаниям, предусмотренным законом. При этом процедура отстранения предусматривает уведомление верхней палаты парламента — Совета Республики — о принятых президентом указах.

Систему общих судов составляют Верховный суд Республики Беларусь, областные (Минский городской), районные (городские) суды, Белорусский военный суд, межгарнизонные военные суды.

В районных (городских) судах, составляющих первичный уровень судебной системы, работает свыше 800 судей. В областных и Минском городском суде

работает свыше 160 судей. Штатная численность Верховного суда – около 60. В штате районных (городских) судов имеется 185 судей по административным делам.

Систему хозяйственных судов в РБ образуют Высший хозяйственный суд, хозяйственные суды областей и приравненный к ним Хозяйственный суд г. Минска. Они разрешают споры юридических и физических лиц, возникающие при осуществлении хозяйственной деятельности, а также споры о признании недействительными актов государственных органов, затрагивающих интересы субъектов хозяйствования.

Численный состав судей хозяйственных судов невелик. В хозяйственных судах областей (г. Минска) работает от 10 до 15 судей, а в штате Высшего хозяйственного суда – всего 18 судей.

Конституционный суд (КС) РБ был образован в конце апреля 1994 г. После проведения республиканского референдума в ноябре 1996 г. и введения в действие новой редакции Конституции первый состав судей Конституционного суда был фактически распущен. В январе 1997 г. президент А.Лукашенко своим указом назначил шесть судей, включая председателя суда. Еще шесть судей избрала верхняя палата парламента, сформированного администрацией президента.

В июне 1997 г. в Закон о Конституционном суде были внесены многочисленные поправки, которые существенно изменили место и роль этого государственного органа.

В настоящее время суды в значительной степени утратили авторитет и доверие граждан. Как показывают социологические опросы, только 38% опрошенных граждан доверяют судам.

Наблюдается высокая текучесть судейских кадров. Из действующего состава судей общих судов больше половины (54%) имеют стаж работы до 5 лет. Тех, кто работает на должности судьи до 10 лет, всего – 25%, а судей, пребывающих в этой должности до 20 лет, – 15,3%.

Зависимое положение судов от органов исполнительной власти проявляется во многих сферах взаимоотношений: в порядке назначения судей на должность, в их финансовом обеспечении, продвижении по службе, присвоении квали-

фикационных классов, в порядке предоставления жилья, привлечении к дисциплинарной ответственности.

Оплата труда судей зависит от главы государства и осуществляется органами исполнительной власти.

Важным средством влияния на судей является действующий порядок предоставления жилья. С сентября 1997 г. действует президентский декрет о предоставлении судьям и прокурорским работникам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, служебного жилья. В случае освобождения от должности судья или прокурор, а также их семьи, подлежат выселению из этого помещения. Для получения жилья в собственность судьям и прокурорам необходимо отработать не менее 20 лет.

Несмотря на бессрочный характер назначения судей, они без особых проблем могут быть освобождены от должности на основании указа президента РБ. И такая практика является достаточно распространенной. В качестве основания выступает рекомендация квалификационной коллегии судей.

Деятельность судей находится под постоянным контролем органов юстиции. От этих органов зависит материально-техническое и кадровое обеспечение судов. Они ведут судебную статистику, участвуют в квалификационной аттестации судей, выдвигают их на руководящие должности. Органы юстиции осуществляют также контроль над соблюдением сроков рассмотрения дел в судах. В необходимых случаях они могут инициировать дисциплинарное производство в отношении судей.

Таким образом, суды в нынешних условиях утратили присущие органам правосудия качества -- самостоятельность, независимость и справедливость. В результате они перестали выполнять свое основное предназначение -- быть гарантами защиты прав и свобод граждан.

## Вызовы и мотивации реформы политической системы Беларуси

Юрий Лихтарович

Многие из серьезных политиков в Беларуси не согласились бы с тем, что вопрос реформирования белорусской политической системы стоит очень остро. Несмотря на определенную стабильность экономической ситуации (за последнее время не произошло серьезного падения уровня жизни населения), количество недовольных нынешним положением вещей увеличивается. Иллюстрацией этому могут служить сегодняшнее падение рейтинга Лукашенко или заявления белорусской интеллигенции, спектр которых варьируется от констатации «кризисного состояния» и вопросов типа «как из этого выйти»<sup>1</sup> до утверждений, что «вопрос о преобразованиях в Беларуси вырос в проблему национального спасения»<sup>2</sup>.

С конца 1994 г. политическая ситуация в стране определяется негативными тенденциями: идет непрерывный процесс персонализации государственной власти. А с принятием Конституции 1996 г. произошла легализация авторитарного режима<sup>3</sup>, который с того времени увеличил свое влияние на

<sup>1</sup> Так комментирует ситуацию в Беларуси П. Кравченко, бывший посол Беларуси в Японии, после своего возвращения. См.: Г. Абакунчык. Удзельнікі ўсебеларускага сходу інтэлігенцыі выказаліся за згуртаваньне і актыўную дзейнасьць // Радые Свабода. 17.03.2003. [www.svaboda.org](http://www.svaboda.org).

<sup>2</sup> Из заявлений на Всебелорусском собрании интеллигенции. В. Каліноўскі. У Менску пад лезунгам «Незалежная Беларусь — свабоднае і заможнае грамадзтва» прайшоў ўсебеларускі сход інтэлігенцыі // Радые Свабода. 17.03.2003. [www.svaboda.org](http://www.svaboda.org).

<sup>3</sup> Так определяет ситуацию в Беларуси политолог В. Чернов. См.: В. Чернов. Форма правления в посткоммунистической Беларуси и проблема выбора оптимальной конституционной модели // Открытое гражданство. Информационно-аналитический бюллетень. 2000. № 3 (9).

различные сегменты белорусского общества. Поэтому логично задаться вопросом, что нас ожидает, если ситуация в стране будет развиваться в направлении, заданном сегодняшним руководством, а демократические реформы в политике и других сферах общества будут и далее блокироваться?

Наибольшую угрозу, которую несет в себе любой авторитарный режим, представляет нарастание разного рода социальных и экономических проблем, которые своевременно или вообще не решаются. Происходит это по причине как неэффективности самой системы управления, основанной на подчинении всех одному человеку, так и блокирования всяческих политических, социальных и экономических инициатив, которые представители авторитарного режима воспринимают как угрозу своей власти и своему собственному благополучию. В результате формируется ситуация, когда общество постепенно утрачивает контроль над властью, а большая часть людей вообще оказывается не в состоянии влиять не только на политическую, но и на свою собственную жизнь.

Опасность, которую несет авторитарный режим в Беларуси, заключается и в том, что на остатках бывшей советской номенклатуры (в основном это люди из спецслужб, частично бывшие специалисты по идеологии и «хозяйственники»), перемешанной с представителями «новых элит», вышедших из регионов и созданных по принципу кланов-землячеств, возникнет гибридная посткоммунистическая система, в которой очерчивается круг «актеров», заинтересованных в постоянном пребывании у власти одной личности (Лукашенко) и укреплении нового властного порядка. В подобной ситуации «государство», в смысле различных институтов власти, имеет тенденцию преобразовываться в собственность определенной группы людей, которая концентрируется вокруг Лукашенко и фактически контролирует ситуацию в стране.

Государственным органам в этой схеме только и остается, что выполнять несколько не присущих им функций: а) контроль над обществом (репрессии против одних и отбор других в качестве нового пополнения); б) сбор и предоставление информации о состоянии общества; в) решение неотложных проблем, а также роль громоотвода общественного недовольства<sup>4</sup>. Функциониру-

<sup>4</sup> Для сравнения: государственное управление — это прежде всего выполнение двух взаимодополняющих функций: сильная и справедливая власть, которая уважает общественный интерес



вание государственного аппарата становится при этом неэффективным, а на пути получения гражданами административных услуг встают различные бюрократические препоны.

Низкая эффективность деятельности административного аппарата и отсутствие институционализированной (ясно определенной и понятной всем) процедуры принятия решений способствуют коррупции и нипотизму (продвижение во властные структуры родственников и близких). В такой ситуации получение обычными гражданами услуг от органов государственной администрации делается проблематичным, а их качество оказывается очень низким. В результате неэффективности управления замедляется создание соответствующей инфраструктуры для развития экономики и социальной сферы; в стране не обеспечиваются высокие медицинские, образовательные и пенсионные стандарты, а население оказывается бесправным.

Содержание такой системы обходится налогоплательщикам слишком дорого, оно непропорционально высокое по сравнению с эффективностью деятельности самой системы. При невыплате еще советских происходит накопление новых, «лукашенковских» долгов, которые возникают из нереструктурированности пенсионной системы, системы здравоохранения, образовательной сферы, неразвитости и устаревания технической инфраструктуры. Все эти проблемы ложатся бременем на население, и за их решение следующим поколениям доведется платить несоизмеримо больше, нежели теперь. При этом авторитарная власть блокирует становление гражданского общества в стране. Напомним, что развитие гражданского общества базируется на возможности граждан свободно выражать собственные интересы, а также самоорганизовываться для реализации гражданских инициатив.

В Беларуси первым каналом выражения гражданских интересов стали в свое время политические партии, которые бурно развивались до середины 1990-х гг. Постепенно стала складываться сильная политическая система страны<sup>5</sup>,

---

и точно определяет свободы личности в перспективе общего интереса; строительство и рациональное управление государственными органами.

<sup>5</sup> До прихода А. Лукашенко к власти это ядро системы создавали несколько партий: БНФ, ОДПБ и ГП (с 1995-го ОГП), БСДГ, ПНС, КПБ, АП, которые начали активно сотрудничать, создавая

однако изменения, внесенные в Конституцию 1996 г., и кампании дискредитации и репрессий против партий значительно ослабили их потенциал как представителей общественных интересов.

Развитие собственно гражданских инициатив, так называемого третьего сектора, через втягивание как можно большего количества граждан в деятельность НГО началось довольно поздно, уже в условиях сознательного противодействия авторитарно-неосоветскому режиму<sup>6</sup>. Это существенно повлияло на процессы развития этих организаций и гражданского общества в стране. Изолированность деятельности НГО только увеличивает число скептиков. Кроме того, использовавшиеся ими лозунги общего характера<sup>7</sup> просто не воспринимались большинством населения.

По причине нереформированности национальной экономики большая часть трудоспособного населения страны занята в государственном секторе. Прикрытая безработица делает их существенно зависимыми от работодателей, т. е. от власти, которая стремится усилить контроль над недовольными через систему идеологической работы на государственных предприятиях. Происходит

---

предвыборные блоки. При дальнейшем демократическом развитии можно было бы ожидать стабильной работы парламента и правительства, которое опиралось бы на парламентское большинство (блок из нескольких близких партий). Программные документы большинства партий (кроме 2-х последних) содержали предложения по дальнейшей демократизации политической системы, а также проведены рыночных реформ. После 1996 г. на первый план в деятельности партий выступает постулат борьбы с диктатурой; о различиях в программах временно забыли. Однако оппозиционные Лукашенко политические силы пока не смогли обеспечить такого единства. Возможно, что взаимопонимание будет возможным на почве «европейскости».

<sup>6</sup> До 1994 г. третий сектор сражался за право быть признанным. Закон об общественных объединениях, который создавал правовое поле для деятельности НГО, был принят только в октябре 1994 г. Основную часть НГО первых лет независимости представляли организации, которые возникли на остатках комсомола и других типично советских организаций (организаций ветеранов войны, труда и т.д.). Некоторые из них смогли избавиться от государственного контроля, стать независимыми. Первые из независимых НГО сосредоточились на экологической тематике, такие как фонд «Дзедзім Чарнобыля» (1989), или на работе с молодежью, такие как «Канфэдэрацыя маладзёвых супалак» (1989). Приход Лукашенко обозначил новые тенденции: государство попробовало взять под свой контроль третий сектор через создание государственных общественных организаций (как БРСМ), а остальных задуть репрессиями и ограничениями. В ответ в среде общественных организаций произошла политическая радикализация — многочисленные активисты НГО присоединились к борьбе против диктатуры.

<sup>7</sup> «Борьба за права человека», «поддержка свободы слова и самовыражения», «демократизация институтов власти и местного управления» и т. д.

это на фоне ухудшающейся экономической ситуации в стране. Иметь же высокий уровень жизни дозволяется только тем, кто принадлежит к правящему сословию.

Постоянное давление на руководителей государственных предприятий имеет при этом целью не допустить резкого спада жизненного уровня. В такой ситуации общество привыкает к пассивности и апатии, ощущая страх перед властью. Таким образом, мы теряем возможности более легкой (воспринятой обществом) и поэтому более успешной демократизации.

Противоположную модель такой перспективе представляет Европейский Союз (ЕС). Долгое время у нас критически отмечали, что глобальность процессов политического, экономического, социального развития, которые сейчас переживает единая Европа, приведет к окончательному исчезновению различных европейских народов и культур. Произошло иначе. Благодаря более прозрачным и прямым торговым и культурным контактам объединение разных европейских государств в один политический и хозяйственный союз поспособствовало увеличению их благосостояния и культурному взаимообогащению. Так, например, Ирландия, которая до присоединения к ЕС была одной из самых бедных европейских стран, теперь стала одной из самых зажиточных. Европейский выбор для Беларуси также не приведет к исчезновению страны и нации — до этого нас скорее доведет политическая самоизоляция, к которой склоняется существующий авторитарный режим. Самоизоляция означает остановку развития и ослабление нашей конкурентоспособности на внешних рынках. Система, которая складывается в отсутствие политических реформ в Беларуси, более характерна для стран третьего мира.

Членство в ЕС в действительности означает высокие стандарты жизни, зажиточность, высокое качество товаров, главенство закона, а также чувство личной безопасности и защищенности. Это шанс обеспечить неприкосновенность человеческой жизни и социальную справедливость, т.к. правовые наработки (так называемый *acquis communautaire*), которые существуют в европейских странах, как раз и позволяют достичь этих целей.

Как показывает практика, идея «Европейской Беларуси» намного более конкретная и понятная обществу, чем лозунги «демократии», «прав человека»

или «свободы печати», настоящий смысл которых «простой человек» представляет довольно туманно. Однако это не значит, что в нашем обществе невозможно распространять собственно демократические ценности. Импорт демократического образа жизни в нашу страну все равно будет иметь место, и множество разработанных в ЕС микропрограмм сделали бы это дело более понятным обществу, а поэтому и более успешным. Не вызывает сомнений, что определенные социальные группы нашего общества заинтересованы в реформах, которые приблизили бы Беларусь к ЕС. Можно также спрогнозировать, что такая заинтересованность будет расти вместе с ухудшением социальной и экономической ситуаций в стране.

Какие же конкретные выгоды может получить население от такого пути реформ, который приближал бы нас к ЕС? Основные достижения, которыми сегодня гордится лукашенковская пропаганда, это то, что «у нас нет ни внутренних, ни внешних вооруженных конфликтов [...] У нас нет врагов и ни к кому территориальных претензий. У нас нет религиозной и национальной вражды»<sup>8</sup>. Отсутствие войн и вооруженных конфликтов — это, безусловно, положительный факт. Однако в существующем мире безопасность уже не опирается только на военно-политическую мощь той или иной страны, ее основу составляют прежде всего развитая и динамичная экономика, эффективная система социальной помощи и подконтрольная обществу система государственных институтов, которые должны обеспечивать благосостояние граждан. В Беларуси, к сожалению, всего этого нет.

Типичный аргумент, которым пользуются, чтобы объяснить невозможность проведения демократических реформ в Беларуси, это отсутствие инвестиций и интереса к нашей стране со стороны Европы. Основное препятствие на пути реформ в стране — нежелание группы лиц, находящихся у власти, их проводить. Потому что демократические реформы как раз и угрожают авторитарной системе правления в Беларуси. Между тем проевропейское направление развития Беларуси в интересах той части политической элиты, которая видит свою страну

---

<sup>8</sup> А. Лукашенко. Мы создали страну — будем создавать граждан! Новогоднее поздравление президента белорусскому народу // Советская Белоруссия. 2003. 3 января.

зажиточной и цивилизованной. Существующая же система политического устройства делает правительство и депутатов марионеточного парламента не политиками, а только исполнителями воли президента, который на самом деле является единственным политиком. Проведение реформ, которые сбалансировали бы разные ветви власти, как раз и призвано нормализовать политическую систему, институционализировать политическую конкуренцию и тем самым позволить вернуться в политику всем тем людям, которых из нее выкинули по причине несогласия с «главным политиком».

Проевропейское направление развития государства отвечает также интересам и большинства функционеров государственного аппарата. Ибо существующее политическое положение в стране создает такую ситуацию, когда судьба чиновничества зависит от воли высшего руководства. Статус и престиж профессии государственного служащего при этом снижается.

Проведение реформ означает, что на первое место как раз и выйдут профессиональные менеджеры, люди, которые обладают необходимыми знаниями и опытом. Они станут более независимыми, будут заниматься выполнением своих непосредственных обязанностей. Их служебными обязанностями станут контакты с коллегами со всей Европы, т.к. европейская модель предусматривает развитие самоуправления регионов и их тесное непосредственное сотрудничество.

Принимая во внимание расхождение позиций основной части политических элит страны относительно проведения демократических реформ, компромиссом в этой ситуации может стать европейский выбор. Это выбор, который предлагает понятную альтернативу «лукашенковской» модели. Такой выбор имеет также и наиболее высокую вероятность получить поддержку большинства нашего населения как по причине географического положения Беларуси в Европе, так и по причине историко-культурных связей, которые наша страна традиционно поддерживала с европейским континентом.

Учитывая сегодняшнюю политическую, экономическую и социальную ситуацию в стране, присоединение Беларуси к ЕС не может быть легким и простым процессом. В 1993 г. на заседании Европейского Совета в Копенгагене были выработаны три критерия, которые должна выполнить любая страна, чтобы быть принятой в ЕС:

## 1. Вызовы и мотивации реформы политической системы Беларуси

- политический: стабильные государственные институты, которые гарантируют наличие демократии, верховенство закона, уважение прав человека, уважение прав меньшинств;
- экономический: жизнеспособное рыночное хозяйство;
- способность страны интегрировать в свою государственно-административную и юридическую системы нормы европейского права.

Основная роль в этом процессе отводится государственному аппарату, который и должен привести законодательство в соответствие с европейскими правовыми стандартами. Однако этого невозможно достичь без проведения глубоких политических, административных и экономических реформ в стране.

# 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 президентализма 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;
- авторитарные традиции;
- отсутствие опыта демократического правления.

В таком расколе 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. Прибавим к этому невысокую способность партийных лидеров использовать консенсусные технологии властвования. Это приведет к замораживанию законодательного 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 персонализируется 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 // Открытое гражданство. 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 президентизм 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. Степан, 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 президентализма? 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» парламентская 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 президентализма 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 президентализма 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 президентализма 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 расколоте 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 президентизма. 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 оживляется 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 распустить 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» президентизма. *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 парламентарно-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 парламент (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.

- готовить и принимать законы;
- определять совместно с правительством основные направления внутренней и внешней политики;
- формировать органы исполнительной власти и контролировать их деятельность;
- формировать судебную власть и обеспечивать ее независимость;
- назначать выборы (референдумы) и контролировать их проведение.

Для реализации своих функций парламент должен обладать следующими *полномочиями*.

- принимать и изменять Конституцию;
- принимать законы и постановления и осуществлять контроль за их исполнением;
- назначать выборы президента, парламента и органов местного самоуправления, а также национальные референдумы;
- избирать или не избирать главу правительства;
- принимать решение об одобрении или неодобрении программы действий вновь образованного правительства;
- по предложению правительства образовывать или упразднять министерства и другие государственные учреждения;
- избирать и освобождать председателя и членов Центральной комиссии по выборам и проведению национальных референдумов;
- избирать и освобождать председателя и членов Счетной (Контрольной) палаты;
- избирать на определенный срок судей Конституционного суда РБ, судей Верховного суда РБ, судей Высшего хозяйственного суда, генерального прокурора, председателя и членов правления Национального банка РБ;
- утверждать государственный бюджет и принимать от правительства отчет о его исполнении;
- устанавливать государственные налоги и сборы, осуществлять контроль за денежной эмиссией;
- ратифицировать и денонсировать международные договоры Республики Беларусь;

- принимать решение о выражении недоверия главе правительства с одновременным избранием нового главы правительства;
- принимать решение о выражении недоверия отдельным членам правительства;
- принимать отставку президента в случае сложения им полномочий, а также отстранять от обязанностей в порядке процесса импичмента в случае нарушения им Конституции и законов РБ.

В переходный период (в обозримом будущем) парламент должен избираться по смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе. Такая избирательная система позволяет сочетать общенациональные и региональные интересы, а также обеспечит представительство в парламенте всех крупных политических партий и наиболее авторитетных граждан.

Парламент должен избираться на пять лет и быть постоянно действующим органом власти. Депутаты должны работать на профессиональной основе и не вправе занимать иных должностей в органах государственной власти. Для надлежащего выполнения своих функций парламент должен располагать соответствующими финансовыми, материально-техническими и организационными возможностями.

## Полномочия президента

### Виктор Чернов и Михаил Пастухов

В результате перехода к парламентско-президентской республике полномочия президента должны быть существенно ограничены, с тем чтобы в системе органов власти обеспечить верховенство парламента и повысить роль правительства как самостоятельного политического органа. Президент в этой модели является лишь главой государства. Его основные *функции*.

- церемониальное руководство;
- арбитражная функция, обеспечение баланса и стабильности властей;
- обеспечение внешней безопасности государства;
- защита конституционного строя.

Принципиальной особенностью парламентаризма является разделение исполнительного и церемониального руководства. Первое осуществляется правительством во главе с премьер-министром, которое ответственно перед парламентом, второе возложено на формального главу государства. Однако в отличие от «чистого» парламентаризма, парламентско-президентская модель значительно расширяет объем президентских функций и конкретных полномочий. Глава государства выступает не только как символ национального единства, но и осуществляет важную функцию посредника, арбитра в урегулировании споров и конфликтов между ветвями власти или парламентскими фракциями, например, играет определенную роль в подборе кандидатуры премьера, которая устраивала бы большинство парламента, поддерживает стабильность исполнительной власти, нейтрализует опасность всевластия парламента.

В парламентско-президентской системе президент осуществляет следующие *полномочия*.

- представляет парламенту для избрания кандидатуру главы правительства;
- юридически назначает избранного кандидата на должность главы правительства;
- по представлению главы правительства назначает и освобождает от должности других членов правительства;
- принимает отставку правительства при вступлении в должность нового правительства;
- утверждает в должности судей, кроме тех, избрание которых отнесено к компетенции парламента и министра юстиции Республики Беларусь;
- назначает на должность и освобождает от должности начальника канцелярии;
- представляет государство в отношениях с другими странами и международными организациями;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры;
- принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств;

- в период военного положения является главнокомандующим;
- решает вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, о выходе из гражданства Республики Беларусь, а также о предоставлении политического убежища;
- прекращает полномочия парламента и объявляет досрочные выборы в случае: а) неконструктивного вотума недоверия главе правительства (правительству); б) невозможности сформировать новое правительство;
- в случае невозможности формирования правительства, опирающегося на парламентское большинство, может после консультаций с депутатскими фракциями либо распустить парламент, либо предложить ему избрать главу «кабинета меньшинства».

В пределах своих полномочий президент издает указы. Они не могут носить нормативный характер и контрасигнуются премьер-министром, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Президент избирается гражданами Республики Беларусь сроком на четыре года и может баллотироваться еще на один срок. Президентом может быть гражданин РБ, достигший 45 лет, постоянно проживающий перед выборами на территории страны не менее 10 лет, не судимый, годный по состоянию здоровья к выполнению обязанностей государственного служащего.

При президенте не должно быть никаких структур, кроме канцелярии президента. Президент не может быть членом парламента, политической партии и других общественно-политических организаций, занимать какие-либо другие должности и получать иной оклад за исключением платы за творческую деятельность.

## **Премьер-министр и правительство**

**Виктор Чернов**

В рамках парламентско-президентской модели правительство будет выступать в роли центрального органа политического руководства, ответственного

перед парламентом. В этом качестве высшая исполнительная власть призвана осуществлять три основные *функции*.

- 1) определение совместно с парламентом основных направлений политики государства;
- 2) осуществление политического курса;
- 3) мобилизация общества и правящей элиты в поддержку проводимой политики.

Для реализации этих функций правительство *должна*

- разрабатывать и проводить внутреннюю и внешнюю политику Республики Беларусь;
- исполнять законы и постановления парламента, а также указы президента;
- координировать деятельность министерств и других государственных учреждений;
- подготавливать проект государственного бюджета и руководить процессом его исполнения, представлять в парламент отчеты об исполнении бюджета;
- подготавливать и вносить в парламент на рассмотрение законопроекты;
- обеспечивать безопасность государства и общественного порядка.

Правительство (условно — *Совет министров*) составляют премьер-министр и министры. Программа деятельности правительства, его структура и расходы на содержание аппарата правительства утверждаются парламентом и включаются отдельной строкой в государственный бюджет. Немногочисленное и компактное правительство, затраты на деятельность которого будут достаточно небольшими, должно обладать определенной политической самостоятельностью.

Премьер-министр избирается Соймом по предложению президента. Кандидатура главы правительства вносится президентом в парламент после ее согласования с лидерами депутатских фракций. Избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов членов парламента. Президент обязан произвести назначение избранного лица. После этого премьер-министр формирует персональный состав правительства и представляет Сойму программу действий вместе с предложением о предоставлении ему вотума доверия.

В случае, если предложенный кандидат в премьер-министры не получит большинства голосов «за» или не сможет сформировать правительство, или ему не предоставят вотум доверия, Сойм может избрать премьер-министра простым большинством голосов депутатов, после чего президент должен произвести соответствующее назначение. Если избранное лицо не собрало такого большинства, президент может после консультаций с депутатскими фракциями либо распустить парламент, либо предложить ему избрать главу «кабинета меньшинства».

Министры назначаются и освобождаются от должности президентом по представлению главы правительства. Вотум недоверия Совету министров (премьер-министру) или отдельным его членам возможен лишь по истечении года со дня формирования правительства и по инициативе не менее 1/5 депутатов парламента. При этом Сойм может выразить недоверие премьер-министру, лишь избрав большинством голосов его преемника. После чего следует обращение Сойма к президенту с просьбой об отстранении от должности премьер-министра. Президент должен удовлетворить просьбу парламента и назначить избранное лицо. Повторное рассмотрение вопроса о вотуме недоверия правительству может быть назначено не ранее чем через год с момента предыдущего обсуждения.

В свою очередь премьер-министр может выступить с ходатайством о выражении ему доверия со стороны большинства депутатов Сойма. Если это ходатайство не будет одобрено Соймом, то президент может по предложению премьера объявить о роспуске парламента. Однако право на роспуск утрачивается, как только Сойм изберет большинством голосов другого премьер-министра.

Полномочия премьер-министра прекращаются с момента одобрения программы деятельности нового правительства. Полномочия отдельных министров и кабинета в целом прекращаются вместе с отставкой премьер-министра. Правительство также обязано подать в отставку, если Сойм большинством голосов выразил недоверие премьер-министру и избрал его преемника.

## **Разграничение центральной и местной власти (модель территориального самоуправления)**

Андрей Завадский и Мирослав Кобаса

Модель реального и эффективного территориального самоуправления в РБ должна учитывать национальный исторический опыт нашего народа и отвечать современным европейским требованиям, предъявляемым к территориальному самоуправлению, изложенным в Европейской хартии местного самоуправления.

Предполагается разделение всей публичной власти в государстве на две составляющие: государственная власть в лице парламента, президента, правительства, суда, их структурных и функциональных подразделений и власть территориального самоуправления, не зависящего от центральных государственных институтов. Между государственной властью и территориальным самоуправлением должно быть четкое разграничение компетенции.

Осуществление территориального самоуправления предполагается на двух уровнях власти — локальном и региональном с четко разграниченной между ними компетенцией.

Предполагается формирование центральной государственной властью на местном уровне своих региональных органов и структур с компетенцией, четко разграниченной с компетенцией соответствующего данному уровню органа территориального самоуправления.

### **Территориальная организация самоуправления**

Основным уровнем территориального самоуправления является локальный уровень территориального сообщества граждан, проживающих в нескольких селах, поселках и небольших городах или в большом городе.

Для территориального самоуправления локального уровня предлагает-



ся название «повет». Общее количество территориальных самоуправлений локального уровня должно составлять 220–250 единиц.

Органы территориального самоуправления создаются исходя из следующих принципов.

В поселках или городах, являющихся центрами самоуправлений локального уровня, создается только один орган территориального самоуправления и для населенного пункта и для окружающей его территории с селами.

В городах с населением свыше 100 тыс. жителей по решению Совета или по решению местного референдума могут создаваться дополнительные единицы территориального самоуправления, для которых предлагается название «громада». В компетенцию громады входят задачи повета, делегированные громаде.

Вторым уровнем территориального самоуправления является региональный уровень территориального сообщества граждан, проживающих в нескольких самоуправлениях локального уровня.

Для территориального самоуправления регионального уровня предлагается название «земля». Общее количество территориальных самоуправлений регионального уровня должно составлять 8–9 единиц.

Город Минск одновременно обладает компетенцией и повета и земли.

Территориальное совпадение административных центров земель с городами, имеющими права повета, включает упомянутые города в состав земель, но не препятствует им в самостоятельной реализации своих прав повета.

Изменение границ территориальных самоуправлений производится только с учетом мнения граждан, высказанного в соответствии с законом, в том числе на местном референдуме.

### **Принципы и формы реализации территориального самоуправления**

Территориальное самоуправление локального и регионального уровней осуществляется избираемыми Советами депутатов.

Территориальное самоуправление осуществляется также органами территориального общественного самоуправления (Советами и комитетами микрорайонов, жилищных комплексов, домовыми, уличными, квартальными, поселковыми, сельскими комитетами и другими органами, в том числе единоличными) путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Выборы в органы территориального самоуправления являются всеобщими, свободными, прямыми и равными. Они проводятся путем тайного голосования. Применяется смешанная система голосования. Срок полномочий органов территориального самоуправления 4 года. Первые два созыва от начала реформирования системы территориального самоуправления имеют сокращенный срок по 2 года.

### **Компетенция территориального самоуправления**

Территориальные самоуправления всех уровней имеют организационное и функциональное единство своих представительных и исполнительных органов. Разграничение компетенции в территориальном самоуправлении происходит между различными уровнями территориального самоуправления. При закреплении полномочий принимается во внимание принцип субсидиарности, предполагающий осуществление полномочий преимущественно локальным уровнем территориального самоуправления как наиболее близким к гражданам уровнем публичной власти. Компетенция каждого уровня территориального самоуправления, как правило, носит исключительный и всеобъемлющий характер. Указанная компетенция не может быть ограничена решениями или действиями иного уровня самоуправления или центральной власти, если это не предусмотрено законом.

Компетенция территориального самоуправления состоит из обязательных полномочий самоуправления, а также полномочий, добровольно принятых на себя самоуправлением, и полномочий, делегированных самоуправлению иным субъектом или уровнем публичной власти.

## **Руководители территориального самоуправления**

Руководитель органа территориального самоуправления совмещает в одном лице должности руководителя представительного и исполнительного органов власти. Руководитель органа территориального самоуправления избирается соответствующим территориальным сообществом граждан одновременно с выборами территориального представительного органа в результате всеобщих, свободных, прямых и равных выборов при тайном голосовании. Должности и виды деятельности, не совместимые с должностью руководителя органа территориального самоуправления, а также условия замещения должности руководителя и его досрочного переизбрания определяются законом.

Срок полномочий руководителя органа территориального самоуправления 4 года. Первые два срока от начала реформирования системы территориального самоуправления сокращены до 2 лет каждый.

Предлагаются следующие наименования должностей руководителей органов территориального самоуправления:

- руководитель локального органа самоуправления – повета – бурмистр.
- руководитель регионального органа самоуправления – земли – земский голова.
- руководитель дополнительной единицы самоуправления – громады – староста.

## **Финансово-экономические основы самоуправления**

В соответствии с принципом субсидиарности на уровне повета концентрируется максимальный объем полномочий. Материально-финансовые ресурсы каждого уровня самоуправления должны соответствовать объему полномочий данного уровня.

Установленные законодательством для каждого налога отчисления в местный бюджет, а также местные налоги, сборы и платежи зачисляются на счета территориального самоуправления сразу после взимания без зачисления

в иные бюджеты. Запрещается изъятие ресурсов территориального самоуправления решением органов иного самоуправления или органов государства. Для защиты интересов территориальных самоуправлений, не располагающих достаточными финансовыми средствами, должна быть введена процедура выравнивания доходов, не препятствующая свободной деятельности органов территориального самоуправления в пределах их полномочий.

Территориальные самоуправления имеют право получения ассигнований из государственного бюджета, а также должны иметь доступ к местному и национальному рынкам кредитов.

Любое делегирование полномочий государственным органом самоуправлению или органом самоуправления громаде должно сопровождаться одновременной передачей средств для осуществления указанных полномочий.

### **Муниципальная служба**

Реализация задач территориального самоуправления осуществляется выборными должностными лицами или должностными лицами территориального самоуправления, работающими на условиях контракта и не являющимися государственными служащими. Правовое положение должностных лиц территориального самоуправления должно регулироваться законом и гарантировать им свободное исполнение их должностных обязанностей. Это положение должно гарантировать им надлежащее вознаграждение за труд, компенсацию расходов, связанных с исполнением должностных обязанностей, а также соответствующее социальное обеспечение.

Деятельность должностных лиц и представляемых ими органов территориального самоуправления (как представительных, так и исполнительных) должна осуществляться в соответствии с принципами законности, гласности и прозрачности, закрепленными в законодательстве. Любые решения и действия муниципальных служащих, нарушающие законные интересы и права граждан, могут быть обжалованы в суде. Любые документы органов территориального самоуправления, если они не подпадают под действие закона об

охране тайны или неприкосновенности личной жизни, являются открытыми и доступными для граждан.

### **Право территориальных самоуправлений на объединение**

Территориальные самоуправления при осуществлении своих полномочий имеют право на объединение для решения вопросов, представляющих взаимный интерес, в ассоциации и союзы территориального самоуправления. В рамках, определенных законом, эти права распространяются на сотрудничество с самоуправлениями и их объединениями из других стран.

Возможно создание ассоциаций по территориальному, производственно-хозяйственному, демографическому, ландшафтному и иным признакам. Для представления интересов территориальных самоуправлений на международной арене, в частности в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, территориальные самоуправления могут объединяться в Национальную ассоциацию или Союз ассоциаций. Государство в лице центральных органов власти обязано консультироваться с Союзом ассоциаций территориальных самоуправлений по всем вопросам, касающимся их деятельности, прав и полномочий.

### **Государственная администрация на местном уровне**

Для осуществления государственных задач на уровне повета и земли центральные исполнительные органы власти могут создавать структуры государственной администрации. Деятельность государственной администрации финансируется из государственного бюджета.

Выполнение задач, входящих в компетенцию государственной администрации, может быть поручено органу локального или регионального самоуправления. В отношении уровня повета это касается всех задач, а в отношении уровня земли — за исключением задач, касающихся общегосударственных национальных интересов.

Государственная администрация на местном уровне не входит с системой органов местной власти и не реализует задачи территориального самоуправления. Должностные лица государственной администрации на местном уровне являются государственными служащими. Деятельность должностных лиц и представляемых ими органов государственной администрации должна осуществляться в соответствии с принципами законности, гласности и прозрачности, закрепленными в законодательстве. Любые решения и действия служащих органов государственной администрации, нарушающие законные интересы и права граждан, могут быть обжалованы в суде.

Любые документы органов государственной администрации, если они не подпадают под действие закона об охране тайны или неприкосновенности личной жизни, являются открытыми и доступными для граждан.

### **Контроль и надзор за деятельностью территориального самоуправления**

Функции административного контроля и надзора за деятельностью органов территориального самоуправления осуществляет государственная администрация на региональном уровне и только в пределах, предусмотренных Конституцией и законами. Какой-либо административный контроль деятельности органов территориального самоуправления должен иметь целью обеспечение законности и соблюдение конституционных принципов. Административный контроль целесообразности принятия решения или выполнения задачи может осуществляться субъектами публичной власти только в отношении задач, выполнение которых поручено этими субъектами органам территориального самоуправления.

При выявлении несоответствия деятельности территориального самоуправления законодательству или при возникновении между контролирующим и подконтрольным органом разногласий, контролирующий орган может обратиться в суд для принятия судебного решения в отношении подконтрольного органа территориального самоуправления.

Степень вмешательства при административном контроле деятельности органов территориального самоуправления должна быть соразмерна значимости интересов, которые он намерен защищать.

### **Судебная защита территориальных самоуправлений**

Поветы и земли имеют право обращения в суд для защиты своих интересов, обеспечения свободы осуществления полномочий и восстановления принципов территориального самоуправления, закрепленных в Конституции и законах. Для разрешения споров в сфере деятельности местных органов власти и органов государственного управления на местах создается специальный административный суд. Указанный административный суд призван рассматривать споры между территориальным самоуправлением и государством, между территориальными самоуправлениями, между территориальным самоуправлением и гражданами, между гражданами и государством.

Споры имущественного характера между территориальным самоуправлением и государством, а также между территориальными самоуправлениями должны рассматривать хозяйственные суды.

### **Избирательная система** Михаил Плиско и Сергей Альфер

Легитимность власти основывается на волеизъявлении народа, которое выражается на свободных и демократических выборах. Поэтому избирательная система и избирательное законодательство должны гарантировать проведение выборов в соответствии с основными принципами, которые сформулированы в международно-правовых актах, а именно: выборы должны быть всеобщими, равными, тайными, справедливыми, подлинными, свободными и открытыми. Проведение выборов, результаты которых не оспариваются ни

одной из противоборствующих сторон внутри страны и признаются международным сообществом, являются составной частью демократического развития страны и необходимым условием вступления Беларуси в Совет Европы и Европейский Союз.

Ниже приводятся положения избирательной системы, которые могут стать основой для разработки нового белорусского избирательного законодательства.

### **Система голосования**

В целях оптимального сочетания общенациональных и региональных интересов, придания большей стабильности политическим институтам страны, а также исходя из необходимости укрепления позиций политических партий, которые должны стать основными субъектами избирательного процесса, необходимо ввести смешанную пропорционально-мажоритарную систему, при которой 50% депутатов однопалатного парламента будут избираться по единым общенациональным спискам партий и 50% — по одномандатным мажоритарным округам. Общая численность депутатов парламента — 260 человек. Выборы депутатов первичного уровня (в органы местного самоуправления) проводятся по одномандатным мажоритарным округам, а второго уровня (в парламента) — по мажоритарно-пропорциональной системе: 50% депутатов избираются по партийным спискам и 50% по одномандатным мажоритарным округам.

Выборы депутатов парламента и органов местного самоуправления по мажоритарным округам проходят в один тур: избранным считается депутат, получивший большинство голосов избирателей. При голосовании за список депутатов партии или избирательного блока на парламентах выборах, а также на выборах депутатов органов местного самоуправления (пропорциональная система) избиратель имеет право внутри списка отметить фамилии пяти кандидатов от партии (избирательного блока), которым он отдает предпочтение (система открытых партийных списков).

К распределению депутатских мандатов на выборах депутатов парламента и депутатов органов местного самоуправления (с целью недопущения чрезмерной



сегментации избираемых органов власти) допускаются только те партийные списки, которые получили поддержку не менее 4% избирателей (заградительный пункт). Если за списки, участвующие в распределении мандатов, проголосовало менее 70 процентов от общего числа избирателей, принявших участие в выборах, право на участие в распределении мандатов приобретает не участвовавший до этого в распределении мандатов список, за который проголосовало наибольшее число избирателей. Подобное распределение мандатов продолжается до тех пор, пока не окажется, что за списки кандидатов, участвующих в распределении мандатов, проголосовало не менее 70 процентов всех избирателей, принявших участие в выборах. Распределение мандатов между партийными списками осуществляется по методу простой квоты с наибольшими остатками.

Выборы депутатов парламента и органов местного самоуправления проводятся один раз в четыре года и не могут совпадать по времени.

Выборы президента проводятся один раз в четыре либо пять лет по мажоритарной системе абсолютного большинства на всеобщих выборах и не могут совпадать по времени с парламентскими и местными выборами.

Выборы президента и депутатов считаются состоявшимися при любой явке избирателей.

## **Избирательные права**

Избирательное право предоставляется всем гражданам Республики Беларусь, достигшим 18-летнего возраста, кроме тех, кто признан судом недееспособным. Не могут быть избраны депутатами лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. Избранный депутат не может быть отозван избирателями или политической партией (избирательным блоком). Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух выборных сроков. Депутатом парламента может быть избран гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года, а органа местного самоуправления — 18 лет. Депутат парламента не может быть одновременно депутатом органа местного самоуправления.

## **Образование избирательных комиссий**

Проведение выборов обеспечивают избирательные комиссии: центральная, территориальные, окружные и участковые. Порядок формирования избирательных комиссий должен обеспечивать их максимальную независимость от органов представительной и исполнительной власти и не вести к монополизации представительства одной политической партии.

Центральная избирательная комиссия формируется парламентом на паритетной основе из представителей политических партий (это могут быть и не члены партии), которые имеют в парламенте депутатские фракции или депутатские группы. Председатель Центральной избирательной комиссии должен иметь высшее юридическое образование. Председатель и секретарь Центральной избирательной комиссии работают на постоянной основе и не могут представлять одну и ту же партию.

Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии формируются на паритетной основе из представителей политических партий (это могут быть и не члены партии), которые имеют в парламенте депутатские фракции или депутатские группы. Составы указанных комиссий утверждаются решением Центральной избирательной комиссии.

## **Порядок выдвижения и регистрации кандидатов**

Право выдвижения кандидатов в президенты, в депутаты имеют политические партии и граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом. Чтобы зарегистрироваться кандидатом в президенты, кандидатом в депутаты по одномандатному мажоритарному округу, необходимо собрать предусмотренное законом количество подписей избирателей или внести избирательный залог. Проверка собранных подписей может осуществляться соответствующей избирательной комиссией только по письменному заявлению другого претендента на президентский или депутатский мандат.

Для регистрации кандидату в президенты необходимо представить в Центральную избирательную комиссию не менее чем 50 тысяч достоверных под-

писей граждан Республики Беларусь, причем в каждой из областей и г. Минске необходимо собрать не менее чем 5 тысяч подписей или внести избирательный залог в размере 200 минимальных заработных плат. Для регистрации кандидату в депутаты необходимо представить в соответствующую избирательную комиссию не менее чем 1% достоверных подписей граждан Республики Беларусь, проживающих на территории избирательного округа, или внести избирательный залог в размере 20 минимальных заработных плат.

Если по результатам проверки количество подписей окажется не достаточным для регистрации, предполагаемый кандидат в президенты или депутаты может внести предусмотренный законом избирательный залог.

Для регистрации в соответствующей избирательной комиссии списков кандидатов в депутаты от политических партий необходимо внести избирательный залог: на парламентских выборах в размере 200 минимальных заработных плат, а на выборах органов местного самоуправления – 50.

Если по итогам выборов кандидаты в президенты, в депутаты по одномандатному мажоритарному округу, политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, не набрали более 3% голосов избирателей, избирательный залог не возвращается.

На парламентских выборах и выборах органов местного самоуправления политические партии могут создавать избирательные блоки, которые регистрируются в соответствующих избирательных комиссиях.

## **Финансирование выборов**

Финансирование деятельности избирательных комиссий осуществляется за счет средств государственного бюджета, материально-техническое обеспечение возлагается на центральные и местные органы управления.

Для финансирования предвыборной кампании кандидаты в президенты или в депутаты, которые баллотировались по мажоритарным округам, политические партии и избирательные блоки, которые выдвинули списки кандида-

тов в депутаты, обязаны создавать избирательные фонды. Избирательные фонды создаются за счет собственных средств кандидата в президенты или в депутаты, средств политической партии или избирательного блока, а также добровольных пожертвований физических и юридических лиц (за исключением тех случаев, когда указанные средства имеют иностранное происхождение). Право распоряжаться средствами избирательного фонда принадлежит кандидату в президенты или депутаты, или политической партии, которые создали этот фонд, или избирательному блоку, которые выдвинули списки кандидатов в депутаты. Кандидаты в депутаты, которые баллотируются только в составе партийного списка или избирательного блока, не создают собственные избирательные фонды.

Кандидат в президенты, депутаты, политическая партия и избирательный блок обязаны вести учет поступления и расходования средств избирательных фондов, а после окончания выборов предоставлять в соответствующую избирательную комиссию финансовые отчеты.

### **Предвыборная агитация**

Все кандидаты в президенты или в депутаты обладают равными правами. Кандидатам в президенты или в депутаты запрещается использовать в интересах избрания свое должностное положение.

Законодательно закрепляется равное право политических партий на размещение политической рекламы на телевидении и в СМИ, а также на проведение обязательных предвыборных дебатов между кандидатами в президенты и политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов в депутаты. В период проведения предвыборной кампании кандидаты в президенты, в депутаты, политические партии и избирательные блоки имеют право проводить агитационные мероприятия (пикеты, демонстрации, митинги, шествия, обход квартир, встречи во дворах и т. д.). Проведение встреч с избирателями не требует предварительного уведомления. Предвыборные мероприятия, имеющие массовый характер, — митинги, уличные шествия, демонстрации — проводятся в уведомительном порядке.

Агитация (в том числе призывы к бойкотированию выборов) в день голосования не допускается. В течение последних 3 дней до выборов не допускается опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и прогнозом их результатов.

Агитационные предвыборные материалы, выступления кандидатов в президенты, депутаты на собраниях, митингах, в СМИ не должны содержать пропаганды войны, высказываний, возбуждающих расовую, национальную или религиозную вражду, призывов к насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Республики Беларусь.

### **Порядок голосования**

Списки избирателей по каждому избирательному участку составляются местными органами самоуправления и передаются соответствующим участковым избирательным комиссиям. Списки должны быть доступны для всеобщего ознакомления за 15 дней до выборов.

Процесс изготовления, хранения и передачи избирательных бюллетеней носит открытый и публичный характер. Избирательные бюллетени должны иметь несколько степеней защиты.

Голосование на выборах проводится с 8 до 20 часов.

Наряду с голосованием на избирательном участке проводится голосование по почте. Голосование по почте предоставляет возможность участвовать в выборах избирателям, которые по состоянию здоровья или в силу других причин в день выборов не могут прибыть для голосования на избирательный участок. Голосование по почте осуществляется при помощи двух специальных конвертов, бюллетеня для голосования и документа, устанавливающего личность избирателя, который должен быть удостоверен другим лицом. Избирательный бюллетень вкладывается в первый конверт. Тот вместе с документом, который подтверждает личность, помещается во второй конверт.

## **Ответственность за нарушение законодательства о выборах**

Лица, желающие стать кандидатами в президенты или депутаты, равно как и кандидаты в президенты или депутаты, а также политические партии и избирательные блоки, участвующие в выборах, имеют право обжаловать в суде все решения, принятые избирательными комиссиями любого уровня, в том числе и постановление об установлении итогов выборов.

Отмена регистрации кандидата в президенты, депутаты, зарегистрированного списка депутатов от политической партии или избирательного блока может осуществляться только в судебном порядке по инициативе соответствующей избирательной комиссии, других кандидатов в президенты, депутаты, а также политических партий и избирательных блоков, выдвинувших списки депутатов.

За подлог документов по выборам, нарушение тайны голосования, заведомо неправильный подсчет голосов, совершаемые членами избирательных комиссий и другими участниками избирательного процесса, а также другие нарушения избирательного законодательства устанавливается уголовная и административная ответственность.

## **Открытость избирательного процесса**

Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно. Решения о порядке проведения выборов, принимаемые государственными и представительными органами власти, а также избирательными комиссиями, подлежат обязательной публикации в СМИ.

Открытость избирательного процесса гарантируется плюралистическим составом избирательных комиссий и институтом местных наблюдателей.

Наблюдатели от политических партий и общественных объединений имеют право: а) без предварительного уведомления присутствовать на заседаниях избирательных комиссий и на участках голосования; б) при подсчете голосов на избирательном участке видеть содержимое избирательного бюллетеня;

в) в случае необходимости осуществлять повторный пересчет бюллетеней;  
г) получать от избирательных комиссий заверенные копии протоколов об итогах голосования.

После подписания протокола о результатах голосования на избирательном участке участковая избирательная комиссия обязана вывесить его в помещении для голосования для всеобщего ознакомления.

## **Судебная власть и правоохранительные органы**

Михаил Пастухов

В РБ, как и в других европейских странах, основными гарантами прав и свобод граждан должны стать суды. Необходимым условием этого является обеспечение их независимости и самостоятельности.

В этой работе под судебной властью понимается система соответствующих государственных органов, которые обладают полномочиями для рассмотрения правовых споров и принятия предусмотренных законом методов воздействия на лиц, виновных в совершении правонарушений<sup>1</sup>. В демократическом государстве судебная власть, кроме всего прочего, призвана обеспечить исполнение закона, противостоять любому своеволию, а также защищать права и свободы граждан.

Современная система судебной власти в РБ хоть и имеет соответствующую структуру, которая базируется на административно-территориальном разделении страны, сильно централизована. По причине зависимости судов от органов исполнительной власти она по-прежнему осуществляет главным образом репрессивную функцию и не является надежным средством защиты от незаконных действий. И поэтому возникает необходимость ее реформирования.

Новая модель демократической системы судебной власти, которая приводится ниже, принимает во внимание ряд международных правовых актов

---

<sup>1</sup> И. И. Мартинович, М. И. Пастухов, Судебно-правовая реформа в Республике Беларусь. Мн.: Амалфея, 1995. С. 22.

в сфере свершения правосудия, а также учитывает позитивный опыт ведущих европейских стран. В качестве автономных подсистем в этой модели выделяются Конституционный суд, суды общей юрисдикции, хозяйственные, административные и другие специализированные суды.

### **Конституционный суд**

Александр Вашкевич

Конституционный суд (КС) является одним из высших органов государственной власти и занимает особое место в судебной системе государства. Через осуществление конституционного контроля он оказывает существенное воздействие на деятельность органов публичной власти. КС играет особую роль в обеспечении принципа разделения власти и защиты прав и свобод граждан<sup>1</sup>.

### **Компетенция КС**

Предлагается расширить полномочия КС Республики Беларусь. К его компетенции следовало бы отнести:

1) официальное толкование Конституции. Эта функция присуща большинству органов конституционной юстиции европейских государств, включая РП, ФРГ, Венгрию, Испанию, Болгарию, Чехию, Словакию, Словению и другие страны. Конституция РФ также закрепляет это право за Конституционным судом;

2) проверку конституционности не вступивших в силу международных договоров. Эта функция помогла бы предотвратить возникновение ситуации, при которой договор, став обязательным для государства, противоречит его

---

<sup>1</sup> См.: Н. В. Витрук Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998. Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы. Мн., 1999. Конституции государств Европы. В 3 т. М., 2001. Правовое государство. Конституционный суд // Материалы международных семинаров. Мн., 2000.



Конституции. Предварительный контроль конституционности международных договоров закреплен в конституционном законодательстве РП, ФРГ, Литвы, Молдовы, Венгрии, Словакии, Болгарии и ряда других стран;

3) решение вопросов о конституционности программных документов или деятельности политических партий. Наличие такой функции у КС усилило бы гарантии законной деятельности политических партий. Подобным правом обладают органы конституционной юстиции Армении, Польши, Португалии, Турции, ФРГ;

4) проверку конституционности формулировок вопросов, выносимых на республиканский референдум. Указанной функцией обладают конституционные суды в Армении, Грузии, Италии, Молдове и других государствах;

5) рассмотрение споров о компетенции между высшими конституционными органами государства (таким правом обладает, например, Конституционный трибунал РП);

6) рассмотрение конституционных жалоб. Указанная функция принадлежит органам конституционной юстиции большинства европейских государств, включая Австрию, Венгрию, Германию, Испанию, Чехию, Хорватию, Швейцарию.

Конституционная жалоба является одним из важнейших и весьма эффективных средств защиты конституционных прав и свобод личности. Однако во избежание излишней перегруженности суда следует в законе о Конституционном суде предусмотреть определенные условия приемлемости жалоб. В частности, а) индивид должен исчерпать все иные средства защиты, предусмотренные законом, т.е. жалоба носит субсидиарный характер; б) срок подачи жалобы должен быть ограничен определенным периодом времени (например в РП это 2 месяца с момента получения инициатором жалобы окончательного решения по его делу); в) должна существовать процедура предварительного рассмотрения жалоб для вопроса об их приемлемости; г) может быть предусмотрена уплата государственной пошлины и оплата заявителем судебных издержек в случае необоснованного обращения в суд, как это сделано в ФРГ;

7) контроль конституционности нормативно-правовых актов, издаваемых центральными государственными органами.

Расширение компетенции КС возможно провести путем внесения изменений в действующий закон о Конституционном суде РБ.

### **Субъекты обращения в КС**

Для придания большего динамизма деятельности КС предлагается расширить круг субъектов, имеющих право на обращение в КС. Следует наделить таким правомочием группы депутатов (минимальное количество может быть разным, в зависимости от численности парламента); уполномоченного по правам человека; суды всех уровней при определенных обстоятельствах); индивидов (для реализации права на конституционную жалобу).

Рассмотрение дел в Конституционном суде предполагается осуществлять в новых организационно-правовых формах во время пленарных заседаний и заседаний палат. В пленарных заседаниях принимают участие все судьи, и на них рассматриваются основные вопросы, относящиеся к компетенции Конституционного суда. В заседаниях палат в упрощенном порядке будут рассматриваться преимущественно конституционные жалобы граждан.

### **Суды общей юрисдикции\***

Система судов общей юрисдикции должна строиться на следующих принципиальных положениях: 1) экстерриториальности основного звена судебной организации; 2) максимального приближения суда к населению; 3) сочетания коллегиального и единоличного порядка при рассмотрении судебных дел; 4) участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей; 5) образования специализированных судебных коллегий; 6) введения процедуры апелляции как дополнительной формы проверки судебных решений.

---

\* Эта и последующие главы в параграфе «Судебная власть и правоохранительные органы» написаны Михаилом Пастуховым.

Предлагается трехуровневая система судов общей юрисдикции: Верховный суд; областные (Минский городской) суды; межрайонные (окружные) суды.

Самостоятельным звеном судебной системы выступают мировые (участковые) суды. К их подсудности необходимо отнести сравнительно простые категории уголовных и гражданских дел. Вышестоящей инстанцией мировых судов станет Совет мировых судей округа, который будет собираться на ежемесячные сессии. Образование института мировых судей сделает судебную защиту более доступной.

В пределах каждого судебного округа действует межрайонный (окружной) суд, который рассматривает все категории дел, кроме тех, которые отнесены к подсудности мировых судов и областных (Минского городского) судов.

Межрайонные (окружные) суды, в зависимости от категории рассматриваемых дел, действуют в составе:

- профессионального судьи, единолично рассматривающего уголовные дела о преступлениях, которые влекут наказание в виде лишения свободы не свыше пяти лет, и гражданские дела, не подсудные мировому суду;
- трех профессиональных судей, рассматривающих уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет, если обвиняемый не требует рассмотрения дела с участием присяжных заседателей, а также сложные гражданские дела;
- профессионального судьи и присяжных заседателей, рассматривающих уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет, если обвиняемый не признает себя виновным и требует разбирательства дела с участием присяжных заседателей.

Областные (Минский городской) суды выступают в качестве апелляционной или кассационной инстанции в отношении судебных постановлений межрайонных (окружных) судов, не вступивших в законную силу. Если об-

виняемый подает апелляционную жалобу, то проверка судебного постановления осуществляется по существу, с вызовом всех участников судебного заседания и вынесением нового решения. При подаче кассационной жалобы вышестоящий суд на основании имеющихся в деле материалов проверяет законность судебного постановления.

Областные (Минский городской) суды в качестве первой инстанции рассматривают уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 10 лет или пожизненное заключение. По требованию обвиняемого, если он не признает себя виновным в совершении преступления, разбирательство дел проводится с участием присяжных заседателей.

В отношении судебных постановлений всех судов общей юрисдикции Верховный суд выступает в качестве надзорной инстанции, а также апелляционной или кассационной инстанции в отношении постановлений областных (Минского городского) судов.

Предполагается, что в деятельности общих судов дальнейшее развитие получит принцип специализации судей. Такая необходимость объясняется постоянным увеличением количества дел, разрешение которых сопряжено со специальными познаниями в той или иной сфере судебной деятельности.

Организационной формой преобразования системы общих судов станут судебные округа, границы которых не совпадают с границами административно-территориальных единиц страны. Размер каждого округа устанавливается в зависимости от численности населения (ориентировочно один округ рассчитан на 350–400 тыс. человек). А количество судей должно определяться в зависимости от научно рассчитанного уровня нагрузки и затраты времени на рассмотрение дела.

Судебные округа будут делиться на судебные участки. В каждом из участков будет действовать мировой (участковый) суд. В одном судебном округе может быть 5–7 судебных участков. Количественный состав мирового (участкового) суда – 2–3 судьи (в зависимости от нагрузки).

Институт народных заседателей, показавший свою несостоятельность, предлагается упразднить. Вместо него учреждается институт присяжных

заседателей, который имеет ряд неоспоримых преимуществ, а именно, речь идет о более широкой коллегиальности, бесспорной независимости, меньшем риске злоупотреблений и судебных ошибок, привнесении в атмосферу юстиции житейского здравого смысла, стимулировании состязательности процесса и др.<sup>2</sup>

С учетом белорусских реалий (дефицита средств, помещений, затруднений с привлечением заседателей) следует ограничиться минимальным числом коллегии присяжных: 7–9 человек – в межрайонных (окружных) судах и 9–12 – в областном (Минском городском) суде.

### **Хозяйственные суды**

Система хозяйственных судов, как судов специализированных, сохраняется. При этом на законодательном уровне следует более четко определить сферу их подсудности, а также детальнее урегулировать процедуру судопроизводства.

В хозяйственных судах областей (г. Минска) возможно создание коллегий по налоговым, земельным, таможенным спорам, делам о банкротстве. Соответствующие коллегии создаются в Высшем хозяйственном суде, который может выступать в качестве апелляционной и кассационной инстанций.

### **Административные суды**

Предлагается создать систему административных судов для рассмотрения жалоб граждан, общественных объединений и субъектов хозяйствования на акты и действия (бездействия) органов государственного управления и должностных лиц.

К подсудности административных судов могут быть отнесены следующие категории дел:

---

<sup>2</sup> И. Л. Петрухин, Суд присяжных: проблемы и перспективы // Государство и право. 2001. № 3. С. 15; И. И. Мартинович, Введение суда присяжных в Республике Беларусь – требование времени // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 54.

- об оспаривании правовых актов президента и правительства РБ, если в жалобе не ставится вопрос о признании их неконституционными;
- об оспаривании решений Центральной избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий;
- об оспаривании решений иных органов государственного управления и действий (бездействия) должностных лиц, ущемляющих права граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством, и права юридических лиц;
- о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений страны в случае нарушения ими законодательства РБ;
- иные публично-правовые споры, возникающие из административно-правовых отношений.

С учетом существующего административно-территориального устройства республики предлагается двухзвенная система административных судов: административные суды областей (г. Минска) и Высший административный суд.

Графически новая модель судебной власти представлена в приложении к данному разделу.

### **Порядок формирования судов**

Вводится смешанный порядок формирования судов при участии в этом процессе законодательной, исполнительной и судебной власти.

Судьи КС, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда и Высшего административного суда избираются парламентом страны из числа нескольких претендентов на каждую из должностей. Председатели высших судов и их заместители избираются на общих собраниях судей путем тайного голосования. Один и тот же судья не может занимать должность председателя более двух сроков подряд.

Судьи иных общих, хозяйственных и административных судов назначаются на должность президентом РБ по представлению соответственно председателей Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Высшего админист-

ративного суда. В свою очередь председатели высших судов опираются на рекомендации органов судейского самоуправления.

Мировые судьи могут назначаться на должность приказом министра юстиции по рекомендации органов судейского самоуправления.

### **Гарантии судейской независимости**

В новом законодательстве особое внимание необходимо уделить гарантиям судейской независимости. В качестве таких гарантий должны выступать: 1) порядок назначения (избрания) на должность; 2) правило о неменяемости судей; 3) порядок прекращения и приостановления полномочий судьи; 4) особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности; 5) достойный уровень материального обеспечения; 6) запрет на перемещение судьи без его согласия; 7) право на отставку; 8) право на неприкосновенность; 9) защита со стороны судейского самоуправления.

### **Судейское самоуправление**

При формировании судебной власти будет возрастать роль судейского самоуправления. Судейские сообщества (общереспубликанские и территориальные) вправе участвовать в решении всех вопросов, относящихся к деятельности судов, в том числе: распределять финансовые средства, рекомендовать на должности судей, принимать квалификационные экзамены у кандидатов в судьи, ставить вопрос о прекращении полномочий судьи и др.

### **Прокуратура**

Существенные перемены должны произойти в сфере организации и деятельности прокуратуры. Ее основными функциями должны стать: уголовное преследование, поддержание обвинения в суде, осуществление надзора за

деятельностью органов дознания и предварительного следствия, а также за исполнением законов в местах предварительного заключения и лишения свободы.

Прокуратуру следует лишить санкции на заключение обвиняемых (подозреваемых) под стражу, а также на проведение следственных действий, связанных с посягательством на личную жизнь и имущество граждан. Для осуществления этих функций в межрайонном (окружном) суде предлагается учредить должность следственного судьи.

В судебном процессе прокурор выступает не от имени государства, а от имени своего ведомства. Его процессуальные права должны быть одинаковыми с представителем защиты (адвокатом).

Парламентом страны избирается генеральный прокурор сроком на пять лет. Выборы проходят на альтернативной основе.

### **Органы дознания и предварительного следствия**

По примеру европейских стран милицию следует переименовать в полицию. Основными функциями полиции являются охрана общественного порядка и расследование преступлений.

Для обеспечения независимости полиции от местных администраций вводятся полицейские округа, которые в свою очередь разделяются на полицейские участки. По решению органов местного самоуправления может создаваться муниципальная полиция, находящаяся на балансе муниципалитетов.

Следственные подразделения, имеющиеся в прокуратуре, МВД, КГБ, департаменте финансовых расследований, упраздняются. Создается самостоятельный следственный комитет и его территориальные подразделения на местах. Работники этого ведомства будут заниматься расследованием наиболее опасных и сложных уголовных дел.

### **Специальные службы**

КГБ Республики Беларусь предлагается преобразовать в Службу национальной безопасности (СНБ). Функции данного ведомства должны быть четко



закреплены в законе, а его деятельность — находиться под постоянным парламентским контролем.

### **Адвокатура**

Запрет на организацию и деятельность частной адвокатуры отменяется. Адвокаты должны быть свободны в выборе организационно-правовых форм своей деятельности. Они могут работать в адвокатских объединениях или создавать частные конторы.

Для обеспечения права граждан на получение юридической помощи по доступным тарифам, а также осуществления защиты по назначению органов дознания, предварительного следствия и суда при межрайонных (окружных) судах создается социальная (муниципальная) адвокатура.

### **Нотариат**

Государственный нотариат предлагается упразднить. Вместо него вводится институт частного нотариата латинского типа, при котором нотариус осуществляет свою деятельность на принципах законности, независимости, беспристрастности, соблюдения служебной тайны и полной материальной ответственности за результаты деятельности.

Организация и деятельность нотариата регулируется законом<sup>3</sup>.

### **Органы юстиции**

За органами юстиции остаются функции, связанные с организацией и деятельностью судов (материально-техническое обеспечение, определение потребности судов в кадрах, принятие мер к их подготовке, ведение судебной статистики и др.).

---

<sup>3</sup> Подробней о реформе нотариата в Республике Беларусь см.: А. К. Турмович, Концепция нового закона о нотариате // Нотариат. Уполномоченный по правам человека. Материалы международных семинаров. Мн., 2000. С. 35–40.

Приложение

### Судебная система в Республике Беларусь после реформы



Примечание:

1. Высшие суды формируются парламентом на альтернативной основе.
2. Судьи судов среднего звена назначаются на должность президентом страны из числа кандидатов, представленных органами судейского сообщества.
3. Мировые судьи назначаются на должность министром юстиции по представлению органов судейского сообщества сроком на три года.

Новыми направлениями в деятельности органов юстиции могут стать: подбор кандидатур на должности мировых судей; организация службы судебных приставов; руководство уголовно-исполнительными учреждениями и др.

## Механизм осуществления реформ

Намеченные реформы предлагается реализовать путем принятия новой редакции Концепции судебно-правовой реформы в РБ. Ее проект подготовлен группой независимых юристов и прошел апробацию на республиканской научно-практической конференции в ноябре 2000 г.<sup>4</sup> Согласно этому документу предполагается существенно обновить действующее законодательство и на его базе преобразовать судебную систему и соответствующие правоохранительные органы.

Конечная цель судебно-правовой реформы – создание благоприятных условий для функционирования в РБ влиятельной и независимой судебной власти как основного гаранта прав и свобод граждан и действенного средства воплощения в жизнь принципов демократического правового государства.

Ответственность за реализацию Концепции возлагается на парламентскую комиссию по судебно-правовой реформе, которая должна контролировать ход проведения реформы, координируя свою деятельность с соответствующими государственными органами и общественными организациями.

## Конституционная реформа

Михаил Пастухов

Предложенные изменения и дополнения в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти предполагается реализовать на конституционном уровне. Поэтому следует обсудить вопрос: какой вариант Конституции следует взять за основу – Конституцию, принятую 15 марта 1994 г., или новую редакцию Конституции, введенную в действие 26 ноября 1996 г.?

---

<sup>4</sup> М. И. Пастухов, Каким быть новому суду в Беларуси. Обоснование новой редакции Концепции судебно-правовой реформы // Судебно-правовая реформа. Нотариат. Материалы международных семинаров. Мн., 2000. С. 5–11.

Новую редакцию Конституции из-за многочисленных нарушений действующего законодательства при ее принятии нельзя рассматривать в качестве легитимной. Кроме того, она была введена в действие вопреки решению КС от 4 ноября 1996 г. о рекомендательном характере голосования по вопросу о внесении изменений и дополнений в Конституцию.

Единственной легитимной основой конституционных преобразований в Беларуси может выступать Конституция 1994 г. Процесс утверждения конституционной законности в Беларуси должен начинаться с восстановления действия этой Конституции. Однако с момента фактической отмены Конституции 1994 г. прошло много времени. Существенно изменилось законодательство, функционирует новая система органов государственной власти, сформировались новые правоотношения. Придавать действию законодательства обратную силу нецелесообразно. Лучше использовать другой вариант: на базе положений Конституции 1994 года подготовить на переходный период Малую Конституцию Республики Беларусь. В ней следует закрепить принципы конституционного строя, определить систему органов государственной власти, уточнить их полномочия, наметить перспективы конституционного строительства.

Подготовка Малой Конституции на переходный период и согласование ее текста с основными политическими силами может рассматриваться как подготовительный этап конституционной реформы в РБ.

После подготовки проекта Малой Конституции и его широкого обсуждения на различных уровнях ведущие политические партии обращаются к обществу с предложением создать на основе определенных квот от политических партий и общественных объединений, которые стремятся реализовать политические цели, Конституционное собрание. По заявительному принципу полномочными членами Конституционного собрания могут стать депутаты Верховного Совета 12-го и 13-го созывов при условии, если они признают Конституцию 1994 г.

Вопросами подготовки и проведения Конституционного собрания занимается оргкомитет, в который войдут наиболее влиятельные представители политических партий и иных общественных организаций. В зависимости от политической обстановки Конституционное собрание может быть проведено

как на территории Республики Беларусь, так и в одной из сопредельных стран.

В повестку дня Конституционного собрания РБ предлагается включить следующие вопросы:

- 1) о выборах председателя Конституционного собрания, трех его заместителей и ответственного секретаря;
- 2) об утверждении структуры и состава комиссий Конституционного собрания;
- 3) о временном регламенте деятельности Конституционного собрания;
- 4) о принятии Малой Конституции Республики Беларусь;
- 5) о принятии ряда временных законов (о выборах президента; о выборах парламента (Сойма); о выборах местных Советов депутатов и глав местных администраций; о Центральной комиссии по выборам и территориальных избирательных комиссиях; о порядке формирования правительства; о судебной системе; о Конституционном суде; о Контрольной палате при парламенте (Сойме); об уполномоченном по правам человека в РБ; о прокуратуре и др.);
- 6) о назначении выборов президента РБ, парламента (Сойма), местных Советов депутатов, глав местных администраций.

Конституционное собрание Республики Беларусь работает в режиме сессии до того момента, пока не решит все вопросы, включенные в повестку дня. Никаких властных полномочий Конституционное собрание не имеет, как и должностные лица, которые организуют его работу.

После избрания Центральной комиссии по выборам Конституционное собрание принимает решение о дате (о датах) проведения выборов.

Действующие органы власти и управления, включая президента, правительство, министерства, ведомства, КГБ, прокуратуру, суды, сохраняют свои полномочия до формирования в установленном порядке легитимных органов власти. По решению Конституционного собрания РБ могут назначаться временно исполняющие обязанности руководителей указанных органов.

Выборы президента, в парламент, местные Советы депутатов, глав местных администраций осуществляются под контролем международных и внутренних

наблюдателей, исключающих фальсификацию их итогов. Результаты выборов публикуются. Они могут быть обжалованы в судебном порядке. Окончательные результаты голосования утверждаются на заседании Конституционного собрания.

После приведения президента и депутатов парламента к присяге на верность Конституции полномочия Конституционного собрания РБ прекращаются.

Правительство РБ – Совет министров – формируется парламентским большинством на коалиционной основе или по принципу однопартийного большинства. Кандидатуру для избрания главы правительства вносит президент РБ после ее предварительного согласования с парламентскими фракциями.

Судьи КС, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, иных высших судов (если они будут образованы) избираются парламентом на альтернативной основе по предложениям органов судейского самоуправления, научных и образовательных юридических учреждений, республиканских правозащитных организаций, депутатских фракций с учетом требований, предъявляемых к кандидатам в судьи.

Кандидатура уполномоченного по правам человека избирается из списка кандидатур, представленных правозащитными организациями с учетом требований, предъявляемых к кандидату на эту должность.

Восстанавливается Контрольная палата при парламенте (на правах постоянной комиссии). Кроме депутатов в нее входят специалисты согласно штатному расписанию.

Генеральный прокурор РБ избирается из числа юристов, предложенных депутатскими фракциями. В своей деятельности генеральный прокурор подотчетен парламенту и действует исключительно на основании Конституции и законов РБ.

Последующим этапом конституционных преобразований может стать подготовка на базе Малой Конституции новой редакции Конституции РБ. С этой целью парламент образует на демократической основе Конституционную комиссию. Члены этой комиссии – депутаты парламента, члены политических партий, ученые-юристы, экономисты и др. – с учетом отечественного и зарубежного опыта готовят проект новой Конституции страны. Работа над

проектом Конституции должна проходить в условиях широкой гласности, обсуждаться в депутатских комиссиях, на сессиях парламента, в средствах массовой информации.

Текст новой Конституции должен приниматься парламентом поименным голосованием не менее 2/3 голосов от списочного состава депутатов. После принятия парламентом текст Конституции выносится на всенародное обсуждение. Конституция считается принятой, если за нее проголосовало не менее 50% избирателей из числа включенных в списки для голосования.

С момента одобрения текста Конституции на всенародном голосовании (референдуме) новая редакция Конституции РБ вступает в силу. После этого объявляются выборы президента, депутатов парламента, местных органов самоуправления в соответствии с принятым законодательством.

После формирования представительных органов власти на основании новой Конституции РБ конституционную реформу в стране можно считать завершенной.