

С. Г. Паречина

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Республика Беларусь – молодое суверенное государство, которое делает первые шаги на пути построения правового демократического государства, основанного на базе развитого гражданского общества. Это очень сложный и продолжительный по времени процесс, предусматривающий ломку старой тоталитарной системы, пересмотр ранее действующей Конституции и создание новых структур власти. Последнее, по мнению французского ученого Ги Лордейре, является одной из наиболее сложных задач, которые встают перед государственными деятелями во время демократических преобразований, поскольку «дальнейшее развитие страны во многом будет определяться качеством созданных институтов власти»¹.

Не случайно, что после приобретения независимости первоочередной задачей Республики Беларусь, которая «осознала себя полноправным субъектом мирового сообщества и подтвердила свою приверженность общечеловеческим ценностям»², явилось принятие Конституции и создание новой структуры власти – института президентства.

В Республике Беларусь институт президентства был введен одновременно с принятием новой Конституции. Хотя сама идея введения этого нового для Беларуси государственного института восходит к началу 90-х гг., когда была предпринята первая попытка «имплантации» поста Президента в Конституцию БССР 1978 г. В течение более трех лет, которые занял процесс подготовки и принятия новой Конституции, статус Президента и даже сама необходимость этой должности были предметом острой дискуссии как в парламенте, так и среди общественности. Из спектра различных мнений по этому вопросу можно выделить три основные группы.

Сторонники парламентарной республики выступили против введения поста Президента. В переходный период от тоталитарной системы к правовому демократическому государству, когда самосознание граждан быстро растет, парламентарная система правления является наиболее приемлемой. Она предусматривает необходимые правовые условия для досрочных выборов в случае возникновения экономического кризиса, при ней меньше шансов узурпировать власть и вернуть

страну к тоталитаризму. К тому же, как отмечал М. Антоненко, менталитет белорусского народа, его толерантность не способствуют определению общенационального лидера, которому можно доверить президентскую власть³.

Также, по мнению Г. Карпенко, в случае служебного злоупотребления Президента трудно сместить с поста. В любой момент он может осуществить поворот, разворот и переворот⁴. Результаты деятельности Президентов в республиках бывшего Союза (Грузия, Россия) показали, что Президент не является гарантией политической и экономической стабильности⁵. Таковым он является только в развитых демократических государствах. Следовательно, для того, чтобы стать президентской республикой, Беларуси необходимо пройти сложный и долгий путь демократизации⁶.

Аргументы *сторонников сильной президентской власти* были также достаточно вескими. Главой государства может быть либо монарх, либо Президент. В силу того, что Беларусь является республикой, то главой государства может быть только Президент. Опыт государств, переживших тоталитарную систему и близких по территории и численности к Беларуси, показывает, что выход из экономического кризиса может обеспечить только сильная исполнительная власть⁷. Такой статус она приобретает в случае совмещения Президентом поста главы государства и правительства⁸.

Преимуществами президентской республики является жесткое разделение властей и сила быстрого реагирования, принятие и реализация наиболее оптимальных решений⁹. В Беларуси партийная система находится на начальной стадии формирования. Существуют только предпартии с двумя-тремя известными личностями. Поэтому парламент, сформированный из них, будет не в состоянии быстро и четко принимать решения, так как в его составе не окажется не только доминирующей партии, но даже и доминирующей политической силы¹⁰. По мнению других авторов, для населения Республики Беларусь характерен «подданнический тип» политической культуры, ориентированный на сильную личность. Так, если раньше был Первый Секретарь ЦК КПБ, Председатель Верховного Совета, то сейчас первым лицом в государстве должен стать Президент¹¹.

Представители *третьей точки зрения* соглашались с введением поста Президента, но при доминирующем положении законодательного собрания. Так, БНФ выступил за парламентскую республику с возможным избранием Президента в качестве руководителя государ-

ства¹². Роль Президента заключалась в координации устремлений различных политических сил для достижения общенационального согласия и в осуществлении представительных полномочий¹³. Она возрас- тала в случае стихийных бедствий и иных непредвиденных обстоя- тельств.

Что касается способа избрания Президента, то этот вопрос не вы- звал особых разногласий: 75,5 % граждан и 85,7 % экспертов высказа- лись за прямые выборы¹⁴. Интересен тот факт, что отрицательное от- ношение к институту президентства демонстрировали полярные по- литические силы. Если белорусские коммунисты были в принципе против этого государственного института, как чуждого подлинному народовластию, то БНФ выступал против немедленного его введения, мотивируя это необходимостью первоочередного проведения парла- ментских выборов. Депутаты, представлявшие интересы правительст- ва, настаивали на иной последовательности выборов, обосновывая это необходимостью обеспечения преемственности власти, сохранения стабильности и управляемости государства¹⁵.

Введение президентства отчасти было обусловлено интересами правящей номенклатуры, которая в условиях углубляющегося эконо- мического кризиса и накануне парламентских выборов стремилась удержать власть в своих руках. Намереваясь использовать сиюминут- ные политические «дивиденды» от намечавшегося объединения де- нежных систем Беларуси и России, представители номенклатуры фор- сировали принятие новой Конституции Беларуси, предусматриваю- щей пост Президента. С этой целью они пошли даже на нарушение регламента Верховного Совета – по целым разделам Конституции бы- ло произведено тайное голосование. Согласно Конституции 1994 г. Президент Беларуси являлся главой государства и главой исполни- тельной власти, но в отличие от США деятельностью правительства руководил Премьер-министр. Правительство несло двойную ответст- венность – перед Президентом и перед парламентом. Президент обла- дал рядом существенных полномочий, однако, как и в России, на по- литическом Олимпе первое место занимал парламент.

Концепция президентской власти была слабо разработана в Бела- руси. В Конституции не предусматривался совершенный правовой механизм взаимодействия Президента с другими властными структу- рами, ибо в номенклатурной системе действовали свои, особые меха- низмы, позволяющие государственной машине работать без особых осложнений.

Учреждение президентства в Беларуси открыло новый этап в развитии белорусской государственности и свидетельствовало о восприятии государственно-политических институтов демократических стран. Однако процесс заимствования политических институтов западных демократий не привел к осознанию назначения и функций президентства в политической системе общества.

Казалось бы, принятие Законов «О Верховном Совете», «О Президенте», «О Кабинете Министров» должно было привести к разграничению компетенции между основными ветвями власти. «На самом деле этот подел вылился в открытое противостояние, когда одна из сторон обвиняла другую в желании отдалить кого-либо с Олимпа власти»¹⁶. Особенно сильно конфликт проявился в сфере законодательства. Глава государства очень часто возвращал принятые парламентом законы, а Верховный Совет преодолевал президентское вето почти в 100 % случаев.

В подобной ситуации законы не могли нормально функционировать. Как итог – кризис всего механизма государственного управления. Президент выступил инициатором проведения республиканского референдума по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, что позволило избежать развития событий по российскому сценарию.

На референдум были представлены два проекта новой редакции Конституции – Президентом и парламентом (фракциями аграриев и коммунистов), которые носили взаимоисключающий характер. В первом варианте предусматривалось реформирование всей системы государственной власти с доминирующим положением Президента, в другом – упразднение поста Президента и функционирование государственного механизма в условиях верховенства законодательного органа.

Проект депутатов был практически неприемлемым для государственного устройства Республики Беларусь. *Во-первых*, формирование государственного устройства Беларуси без института президентства не представлялось возможным, поскольку этот институт был воспринят положительно большинством граждан Беларуси, о чем свидетельствует высокая степень участия избирателей в выборах первого Президента страны – 78,97 % в первом туре и 69,9 % – во втором¹⁷.

Во-вторых, упразднение института президентства, учрежденного этим же парламентом всего два года назад, свидетельствовало о неуважительном отношении парламентариев к высшему нормативному акту государства – Конституции. Такие «революционные» изменения

Основного закона на протяжении мизерного периода времени не имели под собой логических обоснований. *И наконец*, согласно депутатскому проекту, парламент становился безраздельным монополистом всей государственной власти: назначал и увольнял судей высших судебных инстанций; принимал Конституцию и вносил в нее изменения; принимал законы и сам их промульгировал; имел право выразить вотум недоверия правительству на любом основании, поскольку основания не были зафиксированы в проекте.

«Содержание проекта свидетельствовало о концентрации многих полномочий у законодательного собрания, не сообразуясь даже с практикой политической жизни республики до введения института президентства, когда Верховный Совет вынужден был делегировать часть полномочий Совету Министров»¹⁸. Принятие парламентского варианта привело бы к смещению баланса сил в государстве в пользу парламента, к превращению его, по существу, в единый и бесконтрольный орган государственной власти.

Президентский вариант Конституции, принятый на республиканском референдуме, создал совершенно новую модель государственного устройства Беларуси. В нем наиболее последовательно закреплена реализация принципа разделения властей, восстанавливающая равновесие трех ветвей власти, баланс между обязанностями и правами главы государства, повышая статус исполнительной власти в системе государственных органов и ее роли в управлении государством и обществом, что отражает мировую тенденцию второй половины XX в.

Законодательная власть уже не находится в привилегированном положении, она приобрела более цивилизованную форму функционирования, что означает окончательный отказ от советской модели высших органов государственной власти. А. Г. Тиковенко отмечает: «Новая редакция Конституции существенно обогатила теорию и конституционную практику разделения властей, значительно укрепила их самостоятельность и авторитет, а также основы конституционного строя. В результате юридически оформилась еще одна ветвь власти – президентская, арбитражная по своей сути власть, охранительная, лидирующая по своей направленности»¹⁹.

Президент Беларуси более не является главой исполнительной власти, он – глава государства. Наделение Президента титулом главы государства вытекает из необходимости обеспечения взаимодействия властей, устойчивости государственного механизма, преемственности и стабильности государственных органов. Президент представляет

Беларусь внутри страны и в международных отношениях, его акты не нуждаются в контрассигнации. Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном отношении он самостоятелен (избирается народом), не включен ни в одну из ветвей власти и не несет политической ответственности за свои действия. Президент выступает арбитром между различными политическими силами (Президент – беспартийный), что способствует разрешению споров между ними.

Вместе с тем он оказывает существенное влияние на формирование и деятельность всех властей. К Президенту переходят некоторые полномочия других государственных органов, в результате чего формируется особый институт президентской власти, который занимает доминирующее положение по отношению к другим властям. Президент Республики Беларусь призван в рамках своих задач объединять все власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. В Беларуси посредничество Президента выведено за сферу публичных властей, распространено на отношения органов государственной власти, государства и общества.

Конституция Республики Беларусь уходит от прямого закрепления юридической природы президентской власти с точки зрения разделения властей. Она не вписывается в классическую триаду властей и не включена каким-либо образом в структуру одной из них, а выделена в отдельную главу, с которой начинается изложение полномочий основных органов государственной власти. В этом заключается главная отличительная черта президентской власти, своеобразие концепции разделения властей, характерное для полупрезидентских республик. Президентские полномочия чрезвычайно широки и касаются по существу всех направлений организации и осуществления государственной власти: реализация исполнительной власти; участие в законодательном процессе; формирование судебной системы; организация и формирование госаппарата. На этом основании в научной литературе получило определенное признание представление о президентской власти в контексте полупрезидентской республики как о четвертой власти²⁰.

Наделение Президента таким статусом и объемом полномочий необходимо для осуществления им функций, возложенных Конституцией (реализация основных направлений внутренней и внешней политики; защита суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности Беларуси; поддержка стабильности в государстве, гражданского мира). Однако его деятельность небесконтрольна.

В Конституции Беларуси закреплена система сдержек и противовесов. Так, назначения на ключевые государственные посты производятся с согласия парламента, а нормотворческая деятельность главы государства проверяется на соответствие Конституции. Парламент обладает правом преодоления вето Президента, ратификации международных договоров, подписанных Президентом. В случае совершения государственной измены или иного тяжкого преступления Президент может быть смещен с должности в порядке импичмента.

Институт президентства в Беларуси является главным доминирующим органом государственной власти, а Президент – не только юридическим, но и фактическим лидером белорусского государства, который пользуется огромной поддержкой населения страны. Как показали результаты многочисленных мониторинговых социологических опросов, значительная часть граждан республики на протяжении ряда лет довольно стабильно доверяет главе государства.

Сегодня белорусское общество в целом осознает необходимость сильного института президентства, способного объединить все прогрессивные силы общества для выведения страны из экономического кризиса, построения правового государства и демократического общества, создания необходимых условий для гармоничного и всестороннего развития личности. Подтверждением данного постулата является небывалая активность белорусских избирателей на президентских выборах 2001 г. – в голосовании приняли участие 6 169 087 человек, или 83,86 % от включенных в списки.

¹ Лардэйрэ Гі. Канстытуцыі і сістэма выбараў: Што кажа гістарычны вопыт? / Пер. з фр. Ю. Барысевіча; Рэд. Л. А. Казыра. Мн., 1994. № 1. Зіма 1992–93. С. 4.

² Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 года (са змяненнямі і дапаўненнямі). Прынята на рэспубліканскім рэферэндуме 24 лістапада 1996 г. Мінск, 1997. С. 3.

³ Антоненка М. Ад якой дэмакратыі мы адмаўляемся? // Літаратура і мастацтва. 1993. № 40. С. 5.

⁴ Карпенко Г. Може, без президента обойдемся? // Мінская праўда. 1993. 16 ліст. С. 3.

⁵ Балашэвіч А. За прадстаўнічую вярхоўную ўладу // Мінская праўда. 1993. 16 ліст. С. 2.

⁶ Тявловский М. Я вижу Беларусь только парламентской республикой // Народная газета. 1993. 6 окт. С. 2.

⁷ Шабайлов В. Президентская власть: за и против // Знамя юности. 1993. 19 нояб. С. 4.

⁸ Василевич Г. Поиск оптимальной модели // Советская Белоруссия. 1993. 19 февр. С. 3.

⁹ Челябинский А. Нужна стабильная и компетентная власть (аргументы в пользу Президента) // Советская Белоруссия. 1993. 17 нояб. С. 1–2.

¹⁰ Абрамова О. Общие интересы – превыше всего // Европ. время. 1993. № 4. (май). С. 3.

¹¹ Какой власти отдать власть? / В. Бобков, В. Мельник, А. Матусевич, А. Шарапо // Знамя юности. 1993. 1 нояб. С. 2.

¹² Аб Канстытуцыі. Заява апазіцыі БНФ // Народная газета. 1993. 19 чэрв. С. 1.

¹³ Чудаков М. Президент – совесть нации // Беларуская думка. 1992. № 5 (май). С. 5.

¹⁴ Будет ли Беларусь президентской республикой? Данные Белорус. службы «Обществ. мнение» // 7 дней [Беларусь]. 1993. 19 июня. С. 4.

¹⁵ Первые президентские выборы в Республике Беларусь: основные итоги. Докл. гр. экспертов: А. П. Вардомацкий, Л. Ф. Заико, В. А. Карбалевич и др.; Под рук. Л. Заико. Мн., 1994. С. 16.

¹⁶ Аляшкевіч В. Салодкае слова ўлада. Ці падзяляць яе парламент і Прэзідэнт? // Беларусь. 1996. № 2. С. 2.

¹⁷ Вардомацкий А. П. Выборы первого Президента Белоруссии // Социс. 1995. № 9. С. 45–46.

¹⁸ «Круглый стол» в Конституционном Суде. Обсуждаем проекты Конституций // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. 1996. № 3. С. 62–76.

¹⁹ Тиковенко А. Г. Принцип разделения властей: теория и практика // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. 1997. № 1. С. 33–34.

²⁰ Там же. С. 33.