

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

ОСИКА Д.В.,

преподаватель кафедры конституционного права Белорусского государственного университета

В статье раскрываются основные признаки президентской республики применительно к белорусской конституционной модели, отмечаются ее специфические черты. Автор проводит связь между формой правления и государственным режимом, не отождествляя последний с режимом политическим. Приведенный в статье сравнительный анализ новейших направлений конституционных реформ в Российской Федерации и Украине позволяет сделать ряд выводов относительно тенденций развития президентской модели республики в Республике Беларусь.

In this article the author shows the relevance of the investigations on the form of government in the Republic of Belarus, gives its analysis. The main features of a presidential model of republic and its specific features in Belarus are revealed. The author draws a relation between the form of government and the public regime, without identifying the latter with a political regime. The author gives the comparative analysis of the latest trends of the constitutional reforms in the Russian Federation and Ukraine which allows the author to draw some conclusions about trends in the presidential republic model in Belarus.

Введение

Актуальность темы исследования определяется политико-правовым значением формы правления как ведущего элемента формы государства, лежащего в основе системы организации государственной власти, и обусловлена ее практической значимостью для современного этапа государственного строительства в Республике Беларусь.

Проблемы формы правления в современной

рии государства и права с использованием соответствующей научной методологии.

Конституционная реформа 1996 года своим содержанием предопределила ряд актуальных вопросов государственно-правовой науки, среди которых – характер республиканской формы правления в Республике Беларусь и проблема ее классификации, тенденции развития республики, особенности государственного режима.

Целями настоящего исследования являются системный научный анализ правовой природы

отечественной правовой науке исследуют С.А.Авакьян, М.В.Баглай, Б.Н.Габричидзе, Ю.А.Тихомиров, В.А.Четвертин, В.Е.Чиркин, С.К.Бостан (Украина) и др. Некоторые аспекты формы правления в Республике Беларусь и в зарубежных странах освещаются в работах таких представителей белорусской юриспруденции, как С.Г.Дробязко, М.Ф.Чудаков, В.Г.Гавриленко, Г.А.Василевич, Н.М.Кондратович, Т.С.Масловская, Л.А.Приходько, А.В.Шавцова и др.

В российской юридической науке проводились диссертационные исследования, посвященные форме правления в Российской Федерации, выполненные, однако, в рамках теории и исто-

системный научный анализ правовой природы формы правления в Республике Беларусь в ее теоретических, законодательных и практических посылах, определение ее конституционных основ. Научные задачи: теоретический анализ отечественной модели формы правления и ее отличий от классической модели президентской республики; исследование связей между государственным режимом и формой правления в Республике Беларусь; выработка научной позиции относительно некоторых проблем классификации формы правления в Республике Беларусь и возможных тенденций ее развития.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Тенденции развития президентской формы правления в Республике Беларусь на современном этапе

Форма правления – не отвлеченная категория (институт), а результат длительного исторического развития нации, институционализации и конституционализации ряда политико-правовых теорий, борьбы и противостояний политических сил. Это элемент формы государства, конституционно-правовой институт, который характеризует способ организации и структуру органов власти, принципы взаимодействия между ними, роль населения в их формировании, что выражается в целом ряде классифицирующих признаков.

Немаловажен тот факт, что практически любая конституционная реформа в той или иной степени отражается в первую очередь на форме

(ст.ст. 79, 81, ряд пунктов ст. 84) [2], развитие дуализма государственной власти в будущем представляется вполне закономерным.

Дуалистический государственный режим предполагает не просто формальное равенство конституционно-правовых статусов президента и парламента, но наличие именно сильного президента при функционировании сильного парламента. Вероятно, поэтому затруднительным оказалось развитие дуалистического государственного режима сразу после принятия Конституции Республики Беларусь в 1994 году.

Зачастую форма правления видоизменяется на практике, однако этот процесс не находит своего отражения в Конституции. Причиной этому, по нашему мнению, является тесная связь формы правления с государственным режимом в стране. Так, чрезмерное влияние парламентаризма на форму правления в Великобритании приводит к появлению новой формы правления, не закреплённой в конституционных

степени отражается в первую очередь на форме правления в государстве. В XXI столетии приняты новые конституции в Ираке, Эквадоре, Бутане, Боливии, Венгрии, а также в таких новых государственных образованиях, как Республика Косово и Южная Осетия. Известны конституционные реформы в Российской Федерации, Украине, Кыргызстане, Казахстане, Грузии, Молдове, Турции, Египте, Марокко и др. В 2004 году изменения коснулись и текста Конституции Республики Беларусь.

Как отмечают конституционалисты, в частности профессор Г.А.Василевич, в Республике Беларусь наблюдается движение от слабости государственной власти к ее значительному усилению [1, с. 7]. Полагаем, что внесение изменений в ст. 80 Конституции Республики Беларусь явилось закономерным развитием конституционализации названных процессов. В совокупности с фактическим положением и ролью Главы государства можно констатировать устойчивую тенденцию к президентциализации государственного режима. Однако известно, что чрезмерная президентциализация может привести к значительному искажению сути республиканской формы правления и установлению такой ее разновидности, как суперпрезидентская республика. Некоторые исследователи уже сегодня классифицируют форму правления в Республике Беларусь именно таким образом, с чем мы, безусловно, не можем согласиться.

Следующими этапами развития указанной тенденции могут стать усиление черт парламентаризма и дальнейшая корректировка государственного режима в сторону дуалистического. Последний присущ президентским республикам классического типа. Поскольку в белорусской Конституции содержится ряд существенных признаков данного типа формы правления

правления, не закреплённой в конституционных нормах. Парламентарная монархия приобретает черты республики, при этом новый государственный режим, который можно охарактеризовать как министриализм, подсказывает название такой формы правления: министриализованная парламентарная монархия. Таким образом, в понятие формы правления включается дополнительный критерий – государственный режим. Также обращает на себя внимание следующее обстоятельство. При определении формы правления, как правило, учитывается только установленный порядок взаимоотношений между органами государственной власти. Согласно наиболее распространенному подходу к пониманию формы правления, основные ее свойства и характеристики должны определяться Конституцией. Однако их воплощение зависит от реального конституционного строя и государственного режима, которые могут быть не идентичны положениям Основного Закона. Отечественные конституционалисты отмечают, что государственный режим – это реальный порядок функционирования и взаимодействия органов государственной власти и других элементов политической системы [3, с. 60]. При этом форма правления в Республике Беларусь определяется как президентская республика [4, с. 34]. На момент принятия Конституции Республика Беларусь не имела опыта функционирования целого ряда государственных органов, в первую очередь Президента, а также других элементов политической системы, например, реальной многопартийности и т.д.

Президентциализация представляет собой процесс, благодаря которому парламентские и смешанные республики становятся «более президентскими» на практике, но их формальная структура не меняется. В литературе этот термин используется в разных значениях. В бук-

вальном смысле слова он означает внедрение одной или нескольких конституционно-правовых черт преобладающего влияния президента. При этом новый режим не отвечает всем критериям президентизма. Президентским он становится тогда, когда налицо все признаки этой формы правления: всенародное избрание президента, четкое разделение властей, единоличная исполнительная власть, отсутствие политической ответственности кабинета и др. Главные аспекты президентизации — увеличение объема контролируемых президентом ресурсов и повышение степени его автономии.

На сегодняшний день, если наши рассуждения справедливы, тенденция к усилению президентской власти в Республике Беларусь может быть дополнена тенденцией к усилению роли Парламента с целью формирования реального дуализма и создания возможностей для приведения характеристик формы правления в соответствие с доктринально обоснованными чертами президентской республики.

Показателен опыт Российской Федерации, где форма правления претерпела очередную трансформацию. В Российской Федерации однозначно устанавливается только изначальная конституционная характеристика формы правления — республика, которая определяется исследователями как президентская, смешанная и на определенном этапе — суперпрезидентская (известен спор М.В.Баглая и В.Е.Чиркина). 8 мая 2008 г. Президент Российской Федерации Д.А.Медведев подписал Указ о назначении В.В.Путина — официального лидера партии парламентского большинства — Председателем Правительства. Таким образом, в результате избирательных кампаний (парламентской в 2007 году и президентской в 2008 году) в Российской Федерации сложилась ситуация, обычно характерная для парламентских республик. Вместе с тем едва можно говорить о тенденции полной парламентаризации, носившей скорее личностный характер.

После принятия в 2008 году поправок к Конституции Российской Федерации усиление черт парламентаризма обрело свое конституционное закрепление: увеличен срок полномочий Государ-

говорить о формировании сильного правительства, которое через парламентское большинство способно предопределять принятие решений в парламенте. При определенных политических условиях появляется некоторая возможность министриализации государственного режима, что не характерно ни для президентской, ни для президентско-парламентарной республик.

В президентской республике наиболее последовательно проведен принцип разделения властей: законодательную власть осуществляет парламент, а исполнительную власть — президент, причем ему принадлежит вся полнота исполнительной власти и он не делит ее ни с кем.

И законодательная, и исполнительная власть в президентской республике получают свои полномочия непосредственно от народа. Главой всей исполнительной власти является избираемый народом президент, который совмещает эти функции с функциями главы государства. Правительства как коллегиального органа обычно нет, его заменяет администрация президента, которая представляет собой собрание индивидуальных советников президента, ответственных перед ним. При президентской республике отсутствует и пост главы правительства. Министров и других назначенных должностных лиц исполнительной власти президент может смещать самостоятельно, без влияния парламента. Судьи как высшие должностные лица исполнительной власти назначаются президентом с согласия верхней палаты парламента, которая при этом исходит не из политической принадлежности кандидатов, а из их компетентности и моральных качеств.

Одним из главных признаков классической президентской республики является либо фактическое отсутствие ответственности, либо весьма затрудненный механизм реализации ответственности исполнительной власти перед парламентом за проводимую политику. Парламент не может смещать должностных лиц исполнительной ветви власти, если те не нарушили закон. В своей деятельности они не нуждаются в политическом доверии парламента. Поэтому в президентских республиках нередко наблюдается ситуация, характеризующаяся



закрытие, увеличен срок полномочий Государственной Думы до пяти лет (однако легислатура Президента была также продлена до шести лет); утверждено новое полномочие парламента («заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой») и корреспондирующая обязанность Правительства.

Названные конституционные изменения означают усиление элементов парламентской ответственности правительства, что характерно для парламентарных и смешанных республик. Особенность сложившейся ситуации позволяет

наблюдаться ситуация, характеризующаяся тем, что президент принадлежит к одной партии, а парламентское большинство — к другой. Тем не менее, они вынуждены сотрудничать, так как ни одна из ветвей власти не может конституционным путем устранить другую.

Президент может «тормозить» законодательную деятельность парламента, налагая на принятые им законы отлагательное (супенсивное) вето, для преодоления которого требуется квалифицированное большинство голосов в обеих палатах парламента. В свою очередь, верхняя палата парламента может воспрепятствовать назначению президентом должностных лиц (что

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

случается крайне редко), а кроме того, ратифицирует (а может и отказать в этом) заключенные президентом международные договоры. Судебная власть контролирует конституционность и парламента, и президента, обеспечивая тем самым соблюдение правопорядка как законодательной, так и исполнительной властью.

Неоднозначность сложившейся в Российской Федерации ситуации ставит под сомнение предполагаемую эффективность формы правления в случае лишь теоретически возможных разногласий главы государства и главы правительства вместе с парламентом. Некоторые права российского президента (в первую очередь, отправить председателя правительства в отставку) оказываются ограниченными. Так, отправив правительство в отставку, президенту затруднительно будет назначить его нового председателя, так как парламент, вероятно, откажет в даче своего согласия на такое назначение (а необходимость в получении такого согласия противоречит чертам классической президентской республики). Если

проведенной реформы. Конституционная, или «политреформа», как ее называли в прессе, готовилась с 2002 года. За это время рассмотрено несколько законопроектов, получено заключение Конституционного Суда Украины и Венецианской Комиссии (Европейской комиссии за демократию через право). Отношение к реформе было неоднозначным и среди противников президента. Из трех основных сил, составивших оппозиционную коалицию, только Социалистическая партия Украины (СПУ) настаивала на проведении реформы.

Хотя инициаторы реформы утверждали, что стремились использовать европейский опыт, анализ изменений не давал возможности найти определенное сходство с конституционной моделью какого-либо европейского государства. Обычно в парламентарных республиках и парламентарных монархиях глава правительства назначается главой государства по согласованию с парламентом, а остальные члены правительства — главой государства по предложению пре-

классической президентской республики). Если же президент будет вынужден «сосуществовать» с правительством, сформированным не по его воле, а по настоянию парламентского большинства, форма правления трансформируется в сторону парламентарно-президентской республики.

С некоторой осторожностью следует отметить, что, несмотря на заявления Президента Российской Федерации Д.А.Медведева о том, что «Россия должна оставаться президентской республикой», в контексте поправок к Конституции форма правления в Российской Федерации после политических событий 2008 года еще более удалилась от классической президентской модели. Полагаем, данное обстоятельство является не столько недостатком конституционной реформы, сколько результатом специфики развития политической системы России в целом и партийной системы в частности.

Процессы президенциализации или парламентаризации могут продолжаться лишь до определенной степени, после чего возникает необходимость в приведении норм Конституции в соответствие со сложившимися тенденциями. Так произошло, например, в Украине, где с момента принятия Конституции начался процесс парламентаризации государственного режима. В конечном счете, данный процесс привел к необходимости конституционной реформы, осуществленной в 2004 году на фоне острого политического кризиса. Дальнейшее развитие реформы, ее воплощение в жизнь оказались настолько неоднозначны и противоречивы, что она была пересмотрена и по относительно формальным основаниям отменена в 2010 году.

Обстоятельства принятия Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины говорят о противоречивости и неоднозначности

ва — главой государства по предложению премьер-министра.

В случае с Украиной, стремясь воспринять некоторые преимущества парламентарной формы правления, реформаторы пошли еще дальше и получили в результате некоторые признаки «суперпарламентаризма». Ведь не только глава украинского правительства, но и его персональный состав назначались лишь Верховной Радой практически без участия главы государства. При этом признаки «суперпарламентаризма» непонятным образом сочетались с чрезмерными в такой ситуации полномочиями Президента. Так, из 13 случаев, требующих контрасигнатуры актов Президента, в новой редакции Конституции сохранено лишь четыре, втрое увеличилось количество ситуаций, в которых Президент может распустить Верховную Раду.

Названный Закон был принят с нарушением процедуры принятия изменений в Конституцию, некоторые положения обновленной Конституции противоречили принципам парламентаризма, изменения в статусе государственных органов во многом оказались непоследовательны. Это не позволяло констатировать преобразование формы правления в Украине из смешанной республики в парламентарную, а в ее специфическую разновидность — парламентарно-президентскую республику [5, с. 60].

Заключение

Исследование позволяет сделать некоторые выводы:

в зарубежных странах в последние годы весьма активно проводятся конституционные реформы, большинство из которых сопряжено с трансформацией института формы правления;

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

помимо юридической модели – формы правления, анализу подлежит фактическая модель – государственный режим, тенденции развития которого могут подсказать дальнейшие шаги на пути конституционализации формы правления;

государственный режим – сравнительно новый термин в науке конституционного права и динамично развивающийся во многих государствах институт конституционного права, место которого не вполне определено в системе отрасли: данный аспект требует дальнейшего и более углубленного исследования;

заданная белорусской Конституцией модель президентской республики будет наиболее по-

следовательно развита в случае установления дуалистического государственного режима за счет тенденции к усилению роли парламента;

на основе сочетания богатейшего опыта конституционных исследований и новых подходов можно найти наиболее рациональное уточнение формы правления в Республике Беларусь, в том числе используя для этого подконституционный уровень, избегая непосредственного перераспределения полномочий между органами власти и проведения конституционных реформ без учета специфики и степени развитости всех элементов политической системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Конституция как отражение эпохи / Г.А. Василевич // Юстиция Беларуси. – 2006. – № 10. – С. 5–7.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
3. Приходько, Л.А. Современные формы правления и государственные режимы в зарубежных странах / Л.А. Приходько, Н.М. Кондратович // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики: сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балащенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2005. – С. 53–65.
4. Василевич, Г.А. К вопросу о форме правления в Беларуси / Г.А. Василевич // Вести. Конституц. Суда. – 2006. – № 2. – С. 32–41.
5. Масловская, Т.С. Конституционные реформы в странах СНГ: в 2 т. / Т.С. Масловская // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы. – Минск: ИЦ БГУ, 2008. – Т. 2: Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском союзе. – 433 с.

Дата поступления статьи в редакцию 14.10.2011