

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ – ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Г. А. Василевич

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права, БГУ, Минск, Беларусь, Gregory_1@tut.by

В статье анализируется состоявшаяся в результате республиканского референдума от 27 февраля 2022 г. модернизация системы сдержек и противовесов, отражающая новый статус общегосударственных органов – Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Суда, а также наделение Всебелорусского народного собрания императивными полномочиями. Подчеркивается расширение базы народного представительства в органах государственной власти.

Ключевые слова: властная парадигма, система сдержек и противовесов.

THE PRESIDENTIAL FORM OF GOVERNMENT IS AN IMPORTANT COMPONENT OF THE MODERN SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

G. A. Vasilevich

Doctor of Law, Professor, Head of the Constitutional Law Department of the Law Faculty of Belarusian State University, Minsk, Belarus, gregory_1@tut.by

The article analyzes the modernization of the system of checks and balances, which took place as a result of the republican referendum of February 27, 2022, reflecting the new status of national bodies - the President, Parliament, Government, the Constitutional Court, as well as vesting the All-Belarusian People's Assembly with imperative powers. Emphasizes the expansion of the base of popular representation in government bodies.

Keywords: power paradigm, system of checks and balances.

В научной литературе при характеристике государства обычно уделяют внимание форме правления. Традиционно выделяют три республиканские формы правления – президентскую республику (если говорить коротко, то в данном случае президент не только глава государства, но и глава исполнительной власти), парламентскую республику (президент является главой государства с ограниченными полномочиями по отношению к правительству, часто президент в таких республиках избирается

парламентом), смешанная по форме правления республика (примером часто называют Францию, где в зависимости от результатов выборов в Национальное собрание президент может пользоваться поддержкой большинства парламентариев и тогда положение правительства находится в устойчивом состоянии, либо такая поддержка отсутствует и тогда исполнительная власть находится в зависимости от парламента, тем самым ослабляется статус Президента).

В президентских республиках правительство менее самостоятельно, иногда не представляет собой коллегиальный орган с властными полномочиями. В государствах парламентарной формы правления правительство является коллегиальным органом, олицетворяющим исполнительную власть. Такое правительство несет ответственность перед парламентом, обычно его формирующим, за состояние дел в государстве и обществе. Поэтому в этом случае ему очень важно пользоваться доверием большинства членов парламента.

Правительство не только подотчетно Президенту, но и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. Это проявляется в даче предварительного согласия Президенту на назначение Премьер-министра, заслушивании доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства и др. (пп. 4, 5 части первой ст. 97 Конституции), а также в выражении Палатой представителей вотума недоверия Правительству или отказе со стороны нижней палаты Парламента в доверии Правительству.

Исходя из положений Конституции о статусе Всебелорусского народного собрания, следует вывод, что оно является не только высшим коллегиальным представительным, но и высшим нормотворческим органом, так как его акты по юридической силе выше даже законов. Данное суждение следует из того, что решения Всебелорусского народного собрания являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов. Будет много зависеть от трактовки того, что следует понимать под интересами национальной безопасности.

Республика Беларусь, на наш взгляд, изначально, то есть со времени принятия в 1994 г. Конституции, проведения президентских выборов и вступления избранного Президента в должность, являлась президентской республикой именно по причине наличия у Главы государства мощных полномочий по отношению к Правительству. Хотя в литературе приводились аргументы в пользу смешанной республики. Определенные доводы имели под собой почву, но в целом они не влияли на нашу позицию в

части определения формы правления. После референдума 1996 г. также были публикации в пользу, якобы, трансформации в сторону смешанной президентской формы правления. Однако референдум 1996 г. был нацелен на усиление взаимодействия всех властных структур в рамках системы, где доминирует Глава государства. Это объективный процесс, обусловленный необходимостью решения тех проблем и задач, которые все более обострялись, начиная с конца 80-х, начала 90-х годов прошлого столетия. Поэтому и до вступления в силу изменений и дополнений Конституции 15 марта 2022 г. наша республика оставалась президентской. А что в настоящее время? Какая по форме правления республика?

Отметим, что в какие-то лаконичные определения трудно вписать. Возможно исследователи предложат свое емкое наименование. То, что Президент Республики Беларусь остался Главой государства и главой исполнительной власти – это несомненно. И сейчас, и после референдума 1996 г. он юридически оставался главой исполнительной власти, хотя непосредственно в Конституции на это не указывалось. Ведь Президент самостоятельно формирует Правительство (лишь в отношении назначения Премьер-министра следует получить предварительное согласие Палаты представителей), определяет его структуру, принимает решение об отставке Правительства, отменяет любые его решения, вправе председательствовать на его заседаниях и др.

Если в целом оценивать концепцию изменений и дополнений Конституции, то есть основания утверждать о сохранении базовых конституционных ценностей и лишь о модернизации Конституции, что наиболее наглядно проявилось в совершенствовании вертикальной структуры системы сдержек и противовесов. На горизонтальном уровне существенных изменений не произошло: сохранилась ранее сложившаяся парадигма властных отношений между органами представительной и исполнительной власти.

Конституция содержит нормы, которые могут придать новые импульсы работе представительных органов, то есть тех институтов власти, которые наиболее близки к народу. Представительная демократия способна исключить консервацию системы отношений, дать гражданам больше возможностей для самовыражения. Представительная демократия реализуется посредством избрания гражданами своих представителей в органы публичной власти, а также органы общественного территориального самоуправления [1, с. 5-14]. Они не относятся к законодательной ветви власти, тем более – к исполнительной ветви.

Президент является высшим единоличным представительным органом. Если обратиться хотя бы к статьям 79 и 84 Конституции, то можно увидеть его важнейшую роль в системе сдержек и противовесов. Однако

наряду с ним получил конституционный статус такой орган как Всебелорусское народное собрание (в дальнейшем, если не предусмотрено иное, – ВНС), наделенное правом решать самые важные вопросы государственной и общественной жизни. По сути, за ним – принятие стратегий и программ долговременного характера. Всебелорусское народное собрание определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

При конструктивном сотрудничестве Президента со Всебелорусским народным собранием можно утверждать о существовании президентской по форме правления республики. Однако при наличии конфликта между ветвями власти президентская республика может трансформироваться в республику, в которой доминирует коллегиальный представительный орган надпарламентского типа – Всебелорусское народное собрание.

Статус ВНС принципиально отличается от статуса ранее проводимых, начиная с 1996 г., раз в пять лет Всебелорусских народных собраний. Они являлись органами с совещательными полномочиями. Рекомендуемые в его резолюциях решения реализовывались посредством издания актов Главы государства, Правительства, принятия законов. Делегаты ранее проводимых Всебелорусских народных собраний не имели постоянного статуса. Сейчас ситуация принципиально меняется. В соответствии со ст. 89–1 Всебелорусское народное собрание (далее – ВНС, если не указано иное) становится высшим представительным органом народа Республики Беларусь (как сказано в Конституции – высшим представительным органом народовластия). Оно определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающие незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

Исходя из положений Конституции о статусе ВНС, следует вывод, что оно является не только высшим коллегиальным представительным, но и высшим нормотворческим органом, так как его акты по юридической силе выше даже законов. В этой связи важно обеспечить наиболее высокую степень легитимности при формировании ВНС и его функционировании, уделить особое внимание повышению его авторитета среди граждан. При широкой трактовке полномочий Всебелорусского народного собрания, полагаем, что оно имеет возможности для отмены решения Президента об отставке Правительства или роспуске палат Парламента. Однако более определенно по данному вопросу может высказать свою позицию Конституционный Суд при возникновении необходимости протолковать соответствующие нормы Конституции.

Право Всебелорусского народного собрания заслушать отчет Премьер-министра о выполнении социально-экономического развития Республики Беларусь (п. 3 ст. 89-3 Конституции), право Всебелорусского народного собрания отменять правовые акты Правительства, если они противоречат национальным интересам, право Президента отменять любые акты Правительства (п. 25 ст. 84) отражает новую парадигму властных отношений в системе координат – Президент, Всебелорусское народное собрание, Правительство. Возможны разногласия между Президентом и Всебелорусским собранием, когда, например, Всебелорусское народное собрание решит отменить акт Правительства, хотя Президент полагает постановление Правительства вполне приемлемым и с точки зрения соответствия закону и с точки зрения целесообразности его действия. В то же время конституционные полномочия Всебелорусского народного собрания позволяют ему отменить акт Президента об отмене акта Правительства, то есть восстановить действие акта Совета Министров, если идет речь о национальной безопасности. Конечно, это крайние ситуации, но потенциально они возможны в условиях напряженного конфликта интересов. Их необходимо избегать. В литературе обращается внимание на различные механизмы (процедуры) разрешения конфликта. Указывается на согласительные, судебные и иные процедуры [2, с. 153-199].

Согласно изменениям и дополнениям, внесенным в Конституцию Республики Беларусь, значительно расширяются полномочия палат Парламента в кадровой сфере. Дополнительными полномочиями наделяется Конституционный Суд. Он получает право осуществлять толкование Конституции (ранее таким правом обладал Парламент). По предложению Президента он вправе проверять конституционность проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; о соответствии Конституции законов, принятых Парламентом, до их подписания Президентом.

Ранее все законы до их подписания Президентом в порядке предварительного контроля проверялись на соответствие Конституции. Такая практика была введена Декретом Президента от 26.06.2008 №14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». Практика показала, что сплошной конституционный контроль законов до их подписания является излишним. Кроме того, отсутствовала состязательность при рассмотрении такого рода дел. На недостатки сплошного предварительного конституционного контроля автором обращалось внимание в ряде публикаций [3, с. 208]. Предлагалось определить круг наиболее важных законов, которые подлежат предварительной проверке в Конституционном Суде до их подпи-

сания Президентом [3, с. 208]. Полагаем, что в нашей Конституции найден еще более рациональное решение, хотя оно и повторяет в определенной степени подход российского законодателя. Однако это не умаляет заслуги разработчиков проекта изменений. Всегда существовала практика использования лучшего зарубежного опыта.

Согласно новой редакции ст. 100 Конституции Беларуси Президент вправе в течение 14-дневного срока, который отводится ему на подписание закона либо его возврата в Парламент, обратиться в Конституционный Суд с предложением о проверке конституционности закона. Как и в Российской Федерации срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения предложения Конституционным Судом. Заключение Конституционного Суда Беларуси должно быть принято в более короткие сроки – не позднее десяти дней со дня внесения Президентом соответствующего предложения. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность закона, Президент подписывает его в пятидневный срок со дня принятия Конституционным Судом соответствующего заключения. В случае признания Конституционным Судом закона, не соответствующим Конституции, Президент возвращает его в Палату представителей. В связи с этим выскажем некоторый комментарий к данным нормам Конституции. Полагаем, что Президент может фактически не подписать закон и после проверки его конституционности. Но по истечении 14-дневного срока, с учетом срока приостановления, он должен считаться подписанным. На наш взгляд, Президент в рамках установленного срока и после подтверждения конституционности закона вправе также его вернуть в Парламент для повторного рассмотрения по иным причинам, не связанным с несоответствием Конституции. Конечно, практика правоприменения покажет, как будут реализованы указанные нормы Конституции.

Существенно усиливает влияние Правительства на социально-экономическую сферу тот факт, что в настоящее время законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, вносятся в Палату представителей при наличии заключения Правительства (ранее – с согласия Президента либо по его поручению – Правительства). Выскажем предположение, что такая позиция Правительства также становится важной и при подготовке проектов указов Президента, особенно, если уже состоялось одобрение Палатой представителей программы деятельности Правительства.

Следует учитывать, что, если ранее декреты и указы Президента Республики Беларусь относились к законодательным актам, а декреты даже считались по юридической силе выше законов, то согласно новым

изменениям декреты как вид актов исключаются из конституционного текста, а указы и распоряжения Президента должны соответствовать законам. Таким образом складывается новая правовая пирамида, на вершине которой находятся Конституция и законы. На практике, на наш взгляд, возникнут вопросы о роли и значении директив Президента. Они ранее и в настоящее время в Конституции не упоминаются. Но в Законе «О нормативных правовых актах» директивы отнесены к указам программного характера. На данный момент принято десять директив. Лишь одна, первая директива, утверждена указом. Остальные директивы были оформлены как самостоятельные акты. С учетом пересмотра полномочий Президента и появления в политической системе Всебелорусского народного собрания полагаем, что директивы утратят свою прежнюю роль программного документа.

В процессе работы над проектом закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию, которые были предложены на референдум 2022 года, автором данной статьи, в частности, предлагалось сохранить за Президентом право издавать декреты в случае особой необходимости в период, когда нет сессии Парламента, включая и по причине его роспуска, а также сохранения статуса указов Президента на уровне законов. В настоящее время указы не должны противоречить законом, что, на наш взгляд, не находится в гармонии с правовым положением Президента, указанным в статье 79 Конституции. В нынешнее беспокойное время в мире эти полномочия Президента вполне были бы уместны.

Библиографические ссылки

1. Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г. А. Василевич [и др.]; под общ. Ред. Г. А. Василевича и Г. Г. Куневича; Белорусский государственный университет. – Минск: Право и экономика, 2022. – 400 с.

2. Юридический конфликт : монография / О. А. Акопян, С. Б. Балахаева, А. А. Головина [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. – 312 с.

3. *Василевич Г. А.* Проблемы оптимизации конституционного контроля в Республике Беларусь. – Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования: материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституционного Суда Республики Беларусь (Минск, 27–28 июня 2014 г.) / Конституционный Суд Республики Беларусь; ред. кол. О.Г. Сергеева [и др.]. – Минск: Белорусский Дом печати, 2014. – 256 с.