

## СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В БЕЛАРУСИ И ЗА РУБЕЖОМ

*М. А. Козак*

Сегодня президентство - неотъемлемый элемент политической системы общества. 143 страны, из них 140 - члены ООН, имеют в своем государственном устройстве институт президентства, что отражает масштабность распространения этого института в современном мире.

Впервые вопрос о введении поста президента обсуждался в 1787 г. на Конституционном конвенте в Филадельфии при разработке новой Конституции США. США - первая страна в мире, где была введена должность президента, объединявшая в одном лице главу государства и главу правительства. Именно в этом государстве зародился институт президентства как один из важнейших государственно-правовых институтов. Институт президентской власти стал одной из наиболее характерных черт американской государственности, послужил прообразом для всех последующих президентских республик.

Первыми, кто последовал примеру США в учреждении президентуры, были страны Латинской Америки. Уже в первой половине XIX в. под влиянием северного соседа во многих из них был введен пост президента.

Первыми президентскими республиками в Европе стали в 1848 г. Швейцария и Франция, но каждое государство пошло по собственному пути развития, отличному от США (Черкасов, А. И. Глава государства и правительства в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика). М., 2006. С. 36-43).

В Европе после окончания Первой мировой войны президенты стали высшими должностными лицами в Австрии, Германии, Турции, Польше, Чехословакии, Литве, Латвии, Эстонии. В 30-40-е гг. XX в. институт президентства нашел свое признание и в Азии. Однако наибольшее распространение модель президентского правления получила в Африке после распада колониальных империй в конце 1950-х - начале 1960-х гг. Учреждение поста президента происходило не только в капиталистических и развивающихся странах, но и в ряде социалистических государств, таких как Югославия, Румыния, КНДР и СССР (Паречина, С.Г. Институт президентства: история и современность / под общ. ред. С.Г. Паречина, Е.В. Матусевича. Минск, 2003. С. 34-45).

В СССР идея президентской власти обсуждалась с 1936 г. при обсуждении проекта Конституции 1936 года. Было внесено предложение избирать Председателя Президиума Верховного Совета СССР не Верховным Советом, а всем населением страны. Против этой идеи выступил И. В. Сталин: «Это противоречит самой идее Советского государства» (Сталин, И. В. Вопросы ленинизма. М., 1939. С. 531).

Очередная попытка ввести в СССР институт президентства была предпринята в середине 1960-х гг. В 1964 г. Н. С. Хрущев внес на рассмотрение комиссии по подготовке проекта новой Конституции предложение учредить пост президента. Первые реальные шаги в этом направлении были сделаны вскоре после прихода к власти М. С. Горбачева. Еще в 1985 г. его помощник Г. Х. Шахназаров вместе с В. А. Медведевым направили Генеральному секретарю записку с предложением рассмотреть вопрос о целесообразности введения президентского поста. Была подготовлена соответствующая глава проекта Конституции. Однако, как отмечает Г. Х. Шахназаров, в то время М. С. Горбачев не был готов к этому, поскольку считал, что необходимо сохранить советскую систему правления. А в ней нет места для президента. Возможность введения поста президента обсуждалась на XIX Всесоюзной партконференции (июнь - июль 1988 г.). Но в итоге была создана другая должность - Председатель Верховного Совета СССР, который, однако, выступал в роли спикера парламента и не обладал реальными полномочиями для принятия решений (Скуратов, Ю. Президентская власть в России: Конституционные нормы и практика // Право и жизнь. 1992. № 2. С. 6-10).

Новый этап в развитии советской государственности связан с так называемой «перестройкой», начало которой датируется апрелем 1985 г. Пост Президента в СССР был введен в 1990 г., после того как в марте Внеочередной третий Съезд народных депутатов принял Закон «Об учреждении поста Президента и внесении изменений в Конституцию

СССР». Первый (и последний) Президент СССР М. С. Горбачев был избран 14 марта 1990 г. Союзное президентство наложилось на существующие формы, практически ничего в них не меняя. Оно было только способом легитимации верховной власти, а не системой управления страной в переходный период. Его концептуальная основа была слабо разработана, а практический опыт весьма ограничен. На фоне таких столпов политической системы, как Верховный Совет, Съезд, институт президентства выглядел несколько бутафорским. Впоследствии пост Президента РСФСР был утвержден всероссийским референдумом 17 марта 1991 г. В соответствии с итогами 3-го съезда народных депутатов РСФСР принят Закон «О Президенте РСФСР» 22 мая 1991 г. Президентом государства стал Б. Ельцин, за него проголосовало 57,3 % граждан, принявших участие в голосовании (Капранов, Н. В. Выбор как фактор демократизации политического процесса современной России: дис. . канд. полит. наук: 23.00.02. [Электронный ресурс]. М.: РГБ, 2005. С. 56).

На основе исторической общности народов бывшего СССР, сложившихся между ними экономических, государственно-политических и демографических связей образовано Содружество Независимых Государств. В СНГ входят 12 бывших союзных республик, хотя соглашение о создании СНГ ратифицировано парламентами не всех из них. Это Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. Во всех этих государствах введен институт президентуры.

После приобретения независимости Республики Беларусь, с принятием новой Конституции 15 марта 1994 г., одновременно была создана новая структура власти - институт президентства.

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. Аргументы сторонников сильной президентской власти были за то, что главой государства может быть либо монарх, либо президент. В силу того что Беларусь является республикой, главой государства должен быть только президент. Представители третьей точки зрения соглашались с введением поста Президента, но при доминирующем положении законодательного собрания. Так, БНФ выступил за парламентарную республику с возможным избранием президента в качестве руководителя государства.

Роль президента заключалась в координации устремлений различных политических сил для достижения общенационального согласия и в осуществлении представительских полномочий (Василевич, Г.А. Вперед... к Конституции 1978 года? // Народная газета. 1996. 19 верасня).

Что касается способа избрания президента, то этот вопрос не вызвал особых разногласий: 75,5 % граждан и 85,7 % экспертов высказались за прямые выборы.

Согласно Конституции 1994 г. Президент Беларуси являлся главой государства и главой исполнительной власти, но в отличие от США, деятельностью правительства руководил Премьер-министр. Президент обладал рядом существенных полномочий, однако, как и в России, в системе государственных органов первое место занимал парламент.

Концепция президентской власти была слабо разработана. Конституцией не предусматривался совершенный правовой механизм взаимодействия Президента с другими властными структурами, ибо в номенклатурной системе действовали свои, особые механизмы, позволявшие государственной машине работать без особых осложнений.

На выбор модели президентства в Беларуси решающее воздействие оказало то обстоятельство, что пост президента учреждался под конкретную личность - В. Ф. Кебича, который являлся главой Правительства. Институт президентства был призван только легитимировать его политико-правовой статус, а не стать ведущим государственным органом (Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник. Минск: Книжный Дом, 2003. С. 61).

Первые выборы Президента были назначены на 23 июня 1994 г. В них участвовало шесть кандидатов, представлявших довольно широкий спектр политических сил: глава Правительства Вячеслав Кебич; бывший председатель Верховного Совета Станислав

Шушкевич (отправленный в отставку в начале 1994 г.); лидер Белорусского народного фронта «Адраджэнне» Зенон Позняк; секретарь ЦК Партии коммунистов Беларуси Василий Новиков; глава Союза аграрников Беларуси Александр Дубко; депутат Верховного Совета, директор совхоза «Городец» Шкловского района Александр Лукашенко.

Поражение В. Кебича и избрание Президентом А. Г. Лукашенко - человека из другой «среды» - привело к выявлению заложенных в Конституции противоречий, началось открытое противостояние законодательной и исполнительной властей, что нашло свое выражение в игнорировании многих президентских инициатив. Положение усугублялось тем, что Конституция 1994 г. в большей мере только декларировала принцип разделения властей. Соотношение же полномочий властей было достаточно несбалансированным, не был создан и механизм разрешения противоречий между ними. Для разрешения конфликта между властями были приняты законы «О Верховном Совете», «О Президенте», «О Кабинете Министров», но данный факт не принес ожидаемых результатов.

С целью его разрешения А. Г. Лукашенко обратился к народу как высшему источнику государственной власти. Президент выступил инициатором проведения республиканского референдума по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь.

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, во втором - упразднение поста Президента и функционирование государственного механизма в условиях верховенства законодательного органа.

Референдум состоялся 24 ноября 1996 г., народ Беларуси проголосовал за предложения Президента. В выборах приняло участие 84,2 % избирателей. За проект, предложенный Президентом, проголосовало 5 миллионов 175 тысяч 664 человека, или 70,45 %, против - 689 тысяч 642 человека, или 9,39 %, за проект Верховного Совета - 582 тысячи 437 человек, или 7,93 %, против - 5 миллионов 230 тысяч 763 человека, или 71,2 % (О результатах голосования на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года // Советская Белоруссия. 1996. 27 ноября).

С 26 ноября 1996 г. вступили в действие изменения, внесенные в Конституцию 1994 г. Новая редакция Конституции Республики Беларусь закрепила иную модель государственного устройства. Она позволила восстановить равновесие трех ветвей власти, установить баланс между правами и обязанностями Главы государства, повысить статус исполнительной власти в системе государственных органов и ее роль в управлении государством и обществом, что отражает современную тенденцию.

Институт президентства занимает центральное место в белорусской системе власти. Президент осуществляет функции Главы государства в рамках Конституции, Закона «О Президенте Республики Беларусь» и несет ответственность перед гражданами Республики Беларусь за правильность и полноту реализации законов.

Подводя итог, можно отметить, что эффективность функционирования президентства в США способствовала распространению этого института в мире. Обращение к институту президентства происходило в основном после приобретения страной независимости или установления республики. Однако в силу общественно-исторических и национальных особенностей отдельных стран и регионов в мире возникли различные модели президентства.

Примером строительства взаимоотношений между основными ветвями власти в Республике Беларусь послужило государственное устройство ряда зарубежных стран (США, Франции, ФРГ), где уже длительное время существовал и существует институт главы государства - президентской власти.

Введение института президентства в Республике Беларусь было обусловлено рядом факторов, среди которых формирование новых политических и экономических отношений, формирование правового государства и создание гражданского общества, а это все невозможно без изменения системы государственного строя. Усиление именно президентской власти объясняется резким снижением авторитета Верховного Совета, так как он представлял многочисленное собрание и был коллективным органом, неспособным к проработке стратегических решений. Введение поста Президента мыслилось как средство повышения управляемости страной посредством наведения порядка и

дисциплины, посредством создания системы персональной ответственности высших должностных лиц перед Президентом.

Введение поста Президента позволило реализовать принцип разделения властей. Эффективная, мобильная президентская власть в настоящее время оперативно откликается на проблемы, возникающие в государстве.