

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Левская Л. А.*

С принятием в 1994 г. Конституции суверенного белорусского государства в Республике Беларусь зарождается институт президентства. Закрепленный на конституционном уровне статус Президента был схож с правовым положением главы государства в республиках президентского типа, например, в США. При данной форме правления президентскую власть образуют президент республики и исполнительный государственный аппарат, так как президент является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти. Поэтому в Конституции Республики Беларусь первоначально отсутствовала отдельная глава, посвященная правительству, а в 106 статье указывалось, что Кабинет Министров создается при Президенте для реализации полномочий исполнительной власти в области экономики, внешней политики, обороны, национальной безопасности, охраны общественного порядка и других сферах государственного управления.

Президент, избираемый народом путем прямых выборов, наделялся не номинальными, как в парламентских республиках, а достаточно широкими реальными полномочиями. Однако в соответствии с существующей в президентских республиках системой сдержек и противовесов он не мог досрочно распускать Парламент, но в то же время у Парламента отсутствовало право выражать вотум недоверия Правительству. Вместе с тем в Конституции Республики Беларусь указывалось, что Верховный Совет вправе был заслушивать отчет любого члена Кабинета Министров по вопросам исполнения законодательства и в случае нарушения им Конституции или законов ставить перед Президентом вопрос о досрочном освобождении.

В отличие от американской модели республики президентского типа, в Беларуси учреждается должность Премьер-министра, осуществлявшего «непосредственное руководство деятельностью Кабинета Министров» (ст. 107). Назначал Премьер-министра и его заместителей, а также министров иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, Председателя КГБ и освобождал их от должности Президент с согласия Верховного Совета.

Сравнивая Конституцию Республики Беларусь, принятую в 1994 г., с конституциями других стран с аналогичной формой правления и государственным режимом, мы наблюдаем как наличие общих характерных черт, так и ряда особенностей. И это понятно. Ведь используя зарубежный опыт конституционного строительства, наше молодое государство не копировало его слепо, а стремилось найти свой путь.

Значительные изменения в системе органов государственной власти в целом и правовом статусе Президента в частности произошли в 1996 г., когда на республиканском референдуме в Конституцию Республики Беларусь вносятся поправки и дополнения. Они были столь существенными, что в некоторых иностранных изданиях говорится о двух Конституциях Республики Беларусь: 1994 и 1996 гг. Хотя у нас официально признается существование одной, принятой в 1994 г., с изменениями и дополнениями 1996 и 2004 гг.

С вступлением в силу в 1996 г. новой редакции Конституции Беларусь по форме правления оказалась ближе не к государственному режиму президентской республики, который впервые был установлен в США, а к модели V французской республики, которую многие характеризуют как республику смешанного типа. Здесь с 1958 г. Президент является только главой государства стоит над тремя ветвями власти и исполняет роль арбитра. Аналогичное положение в системе органов власти стал занимать и Президент Республики Беларусь. Хотя в нашей Конституции нет понятия «президент-арбитр», вместе с тем в 79 статье указывается, что Глава государства обеспечивает преемственность и взаимодействие органов государственной власти и осуществляет посредничество между ними. Изменившийся правовой статус Президента нашел отражение и в структуре IV разделе Конституции. Ранее он включал последовательно главы «Верховный Совет Республики Беларусь», «Президент Республики Беларусь», «Суд». Теперь добавилась новая глава, посвященная Правительству как высшему исполнительному органу государства, а сами главы стали располагаться в следующем порядке: «Президент Республики Беларусь», «Парламент – Национальное собрание», «Правительство – Совет Министров Республики Беларусь», «Суд».

Конституция Франции в той или иной степени оказала влияние на многие бывшие советские республики. Однако следует учитывать, что в ней по сравнению с классическими президентскими и парламентарными республиками ослаблена система сдержек и противовесов и созданы основы для установления «режима личной власти» и ограничения демократизма ради повышения эффективности государственного управления. Французская концепция «рационализированного парламентаризма», составляющая идейную основу конституционного регулирования организации государственного механизма, может быть достаточно опасной прежде всего для стран, где только происходит становление демократических традиций. Поэтому в Республике Беларусь предусмотрены более широкие по сравнению с Францией гарантии демократического пути развития. Например, у Президента Франции право досрочного роспуска нижней палаты Парламента (Национального собрания) почти ничем не ограничено. Он не может ее распустить в течение года после внеочередных выборов палаты, во время действия чрезвычайного положения, но законные основания, необходимые для роспуска Национального собрания в французской Конституции не оговорены. В то же время они четко определены в Конституции Республики Беларусь. Полномочия Палаты представителей могут быть прекращены в случае отказа в доверии Правительству или выражения ему вотума недоверия, а также при двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра. Палата представителей и Совет Республики могут быть досрочно распущены на основании заключения Конституционного суда в случае систематического или грубого нарушения ими Конституции (ст. 94).

Фактически не контролируется во Франции момент введения в стране чрезвычайного положения, что позволяет Президенту установить «настоящую единоличную диктатуру, во время осуществления которой он принимает все меры, которые, по его мнению, диктуют обстоятельства» [3, с. 88]. Глава государства лишь должен при установлении чрезвычайного положения получить «официальную консультацию» у Премьер-министра, председателей парламентских па-

лат, Конституционного совета и обратиться с посланием к нации. Однако Президент не обязан руководствоваться мнением, высказанным данными должностными лицами. В соответствии же с 98 статьей Конституции Республики Беларусь указы нашего Президента о введении чрезвычайного и военного положения обязательно должны быть рассмотрены Советом Республики, которому необходимо принять соответствующее решение не позднее чем в трехдневный срок.

В 1996 г. после внесения дополнений и изменений в Конституцию полномочия Президента Республики Беларусь значительно расширились. Прежде всего, это произошло в результате перераспределения прав Верховного Совета, прекратившего свое существование в связи с созданием двухпалатного Парламента – Национального собрания. Так, например, назначение выборов в Палату представителей, Совет Республики и местные Советы депутатов, а также проведения республиканского референдума стало прерогативой Главы государства. За Парламентом сохранилось право назначения президентских выборов. Оно было закреплено за Палатой представителей. Председатели и судьи Верховного и Высшего хозяйственного судов, ранее избираемые Верховным Советом, стали назначаться Президентом с согласия Совета Республики. Право на образование Конституционного суда и Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов перешло на паритетных началах к Главе государства и Совету Республики и т.д. Кроме того, у Президента появились новые полномочия, которых ранее не существовало в конституционном праве Республики Беларусь: досрочный роспуск парламента, назначение представителей в Совет Республики, издание декретов, имеющих силу закона, и др.

Делегирование парламентом главе государства или правительству права издавать акты, имеющие силу закона, является достаточно распространенной практикой за рубежом. Необходимость передачи таких полномочий связано с тем, что в условиях постоянно развивающихся и быстро меняющихся экономических, политических, социальных отношений часто требуется их оперативное регулирование. В Республике Беларусь право на издание декретов, обладающих силой закона, в соответствии с 85 статьей ныне действующей Конституции предоставляется Президенту. В статье 101 разъясняется, каким образом Национальное собрание может делегировать законодательные полномочия Главе государства. В то же время в силу особой необходимости Президент по своей инициативе, либо по предложению Правительства может также издавать временные декреты, которые сохраняют силу, если не будут отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания. И в 85, и в 101 статьях силой закона наделяются только декреты. Указы в 85 статье стоят рядом с распоряжениями и, следовательно, рассматриваются как подзаконные акты, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Но в VIII разделе Конституции часть третья 137 статьи дается в следующей формулировке: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Следовательно, допускаются случаи, когда не только декрет, но и указ может быть выше закона, что не соответствует полностью статьям 95 и 101.

Немаловажным в конституционном праве является вопрос, связанный с реализацией президентских полномочий. В республиках президентского типа президент, являясь одновременно главой исполнительной власти, осуществляет их с помощью правительства. Соответственно в Республике Беларусь Правительство (Кабинет Министров) первоначально создавалось при Президенте. С установлением нового государственного режима Президент, являясь только главой государства, уже не мог реализовывать свои права непосредственно через аппарат Правительства. В связи с этим возникла необходимость создания наряду с Советом Министров Администрации Президента. Иной вариант решения этой проблемы был избран Францией. Он вероятно менее затратный, но с правовой точки зрения наш подход более последовательный. Во французской республике заседание Правительства – Совета министров проходит под председательством Президента, хотя он не является главой исполнительной власти. Премьер-министр может председательствовать в Совете министров в очень редких случаях, только по специальному уполномочию Президента и по определенной повестке дня. Поэтому для осуществления своих полномочий он вынужден отдельно собирать министров. Ранг данного собрания (Совет кабинета или Кабинет министров) ниже, чем Совета министров, так как оно является как бы рабочим органом при Премьер-министре.

Обладание широкими полномочиями влечет за собой и огромную ответственность Главы государства за положение в стране и ее будущее. Поэтому закономерным является повышение требований к претендентам на эту должность. В соответствии с редакцией Конституции 1996 г. кандидатом в Президенты может быть гражданин Республики Беларусь по рождению, постоянно проживающий в Беларуси не менее десяти лет непосредственно перед выборами. Это связано с тем, что будущий Глава государства должен хорошо знать ситуацию в Республике, чтобы его программа реально отражала существующие проблемы, а также возможные пути их решения. В то же время с изменением закона о гражданстве в августе 2002 г. претендовать на должность Президента может лицо, имеющее кроме белорусского гражданство другого государства, так как наличие его не является основанием для ограничения в правах, а следовательно и для отказа в регистрации в качестве кандидата в Президенты. Поэтому после того, как в Республике Беларусь стало допускаться двойное гражданство, целесообразно внести дополнение в 80 статью Конституции, указав, что Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению..., не имеющий гражданства другого государства. Аналогичные требования, например, включено в Конституцию Азербайджанской Республики. В Азербайджане Президент должен также иметь высшее образование.

Огромная роль, которая отводится Президенту в Республике Беларусь, вызывает необходимость при избрании его на должность особое внимание обращать и на личные качества претендента. Ведь хотя их нельзя оговорить в Конституции, но от них в значительной степени зависит, как Президент воспользуется своими широкими правами, какие цели при этом будет преследовать. Это в свою очередь влечет возрастание ответственности граждан во время голосования на президентских выборах, особенно в условиях, когда возможность переизбрания Главы государства на новый срок не ограничена (с октября 2004 г.).

Президент считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании, при более чем 50 % явке избирателей на выборы. Мажоритарная система абсолютного большинства сохраняется и во втором туре. Такие жесткие требования обусловлены значимостью должности Президента в нашей стране. Однако они могут затян timer процесс избрания Главы государства, если среди кандидатов не будет ярко выраженного лидера, пользующегося поддержкой большинства населения. При условии строгого соблюдения избирательного законодательства и регистрации нескольких (хотя бы двух) равнозначных по популярности кандидатов данная избирательная система может привести к необходимости повторных выборов, которые тоже могут оказаться не результативными. Поэтому во многих странах, в том числе и в России, мажоритарная система абсолютного большинства используется только в первом туре голосования, а во втором для победы кандидату достаточно получить относительное большинство голосов.

В случае вакансии должности Президента Республики Беларусь или невозможности исполнения им своих обязанностей его полномочия до принесения Присяги вновь избранным Президентом переходят к Премьер-министру (ст. 89). Однако в Конституции не оговаривается, что будет в том случае, если по какой-то причине и Премьер-министр не сможет исполнять обязанности Главы государства. Перед опасностью возникновения такой проблемы оказалась, например, Россия, когда после добровольной отставки Б.Н. Ельцина исполняющим обязанности Президента стал В.В. Путин. И если бы с ним что-то случилось, то в стране возник бы «вакуум власти», так как исполнять полномочия Главы государства имеет право только Председатель Правительства, которого может назначить Президент с согласия Государственной Думы. Должность же Президента была вакантна. Во избежание подобной ситуации в СССР, например, с введением поста Президента в Конституции было предусмотрено, что если Глава государства не мог исполнять свои обязанности, то его полномочия должны перейти Председателю Верховного Совета СССР, а если это невозможно – к Председателю Совета Министров. Включение данного положения в Конституцию приобретает особое значение в связи с тем, что Советский Союз являлся ядерной державой и Президент был наделен полномочиями Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами. В настоящее время несколько вариантов замещения должности Президента в случае ее вакантности предусмотрено в ряде стран, в частности, в США.

Таким образом, мы видим, что в процессе развития института президентства в Республике Беларусь реформирование сочетается с преемственностью, учитываются как требования времени, так и опыт, накопленный в нашей стране и зарубежных государствах в процессе совершенствования конституционного права.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2007. – 48 с.
2. Конституция Республики Беларусь. – Минск: Польша, 1994. – 31 с.
3. Иностранное конституционное право / под ред. проф. В.В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996. – 512 с.