

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПОИСКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В.И. РЕУТ,
начальник Главного
экспертно-правового
управления Секретариата
Палаты представителей
Национального собрания
Республики Беларусь,
кандидат юридических наук

Форма правления государства традиционно стала одним из наиболее исследуемых комплексных институтов конституционного права. И это совершенно справедливо, поскольку именно форма правления характеризует механизм организации и взаимодействия основных властных структур, институциональный дизайн высших органов государственной власти. Учитывая, что форма правления каждой конкретной страны обуславливается, в первую очередь, конституционным статусом главы государства, порядком замещения этого поста, объемом его полномочий, системой взаимоотношений с органами законодательной и исполнительной власти, становится очевидным, что форма правления в предельно сжатом, концентрированном виде выражает суть государственности.

В силу указанных причин форма правления, сформировавшаяся в Республике Беларусь, не осталась без внимания не только специалистов-правоведов, но и политических деятелей, всех слоев гражданского общества. Более десяти лет существования института президентства в нашей стране, активная роль Главы государства в осуществлении государственных преобразований сформировали среди широких кругов общественности устойчивое представление о том, что Республика Беларусь по определению является президентской республикой.

Об этом неоднократно говорил в своих выступлениях Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, подчеркивая, что Беларусь является не парламентской, а президентской республикой [1]. Аналогичное определение белорусской форме правления дается и отдельными учеными-конституционалистами [2, с.67].

В то же время существует и иное определение форме правления в Республике Беларусь. Как среди отечественных, так и среди зарубежных ученых весьма распространенным является отнесение Беларуси к числу полупрезидентских (смешанных) республик [3].

Следует отметить, что аналогичные споры по данной проблематике идут среди специалистов-государствоведов и в других странах с формой правления, сходной с белорусской (Россия, Казахстан).

Такое разночтение в терминологии, прошедшее в целом ряде публикаций, в том числе учебниках по конституционному праву, вызывает неясности. Позиция Главы государства, безусловно, является серьезным доводом в обоснование первой точки зрения. В то же время нельзя сбрасывать со счетов и достаточно веские аргументы сторонников альтернативной точки зрения.

Проанализировав те и иные доводы, представляется возможным высказать следующую точку зрения: оба вышеуказанных определения не противоречат друг другу, они представляют собой две ипостаси одного явления – национальной модели организации государственной власти, свойственной именно для Беларуси формы правления.

РЕЗЮМЕ

В статье излагаются правовые аспекты, посвященные форме правления белорусского государства на современном этапе. Автор приходит к выводу о том, что в Беларуси сложилась смешанная (полупрезидентская) республика.

Данное утверждение вовсе не означает, что форма правления в нашей стране сформировалась как нечто уникальное, не имеющее аналогов. Хотя в мире нет абсолютно одинаковых конституционных конструкций функционирования властных институтов, в науке конституционного права сложилась определенная типология форм правления. Поэтому при всех различиях форму правления каждого конкретного государства с определенной степенью допущения можно отнести к той или иной разновидности.

Особенность определения формы правления в Беларуси видится в другом – именно в нашей стране четко выделилось два среза данного явления: политический и юридический.

В политическом смысле Республику Беларусь, бесспорно, следует рассматривать как президентскую республику. При изучении данного аспекта формы правления наряду с юридическими методами исследования в некоторой мере могут использоваться и политологические методы. Однако при этом форму правления в политическом смысле не следует смешивать с государственным режимом, хотя эти понятия достаточно близки.

Под государственным режимом обычно понимается реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, который определяется значительным количеством политических факторов и далеко не всегда совпадает с юридически закрепленными механизмами осуществления властных полномочий. Государственный режим показывает, кто из властных субъектов фактически доминирует в политическом процессе.

В отличие от этого форма правления в ее политическом аспекте демонстрирует, какой из государственных органов юридически является ведущим в проведении внутренней и внешней политики, наделен наиболее значимыми функциями. В этом контексте определяющим является объем конституционных полномочий главы государства.

Рассматривая закрепленные Конституцией правовой статус и компетенцию Президента Республики Беларусь, можно однозначно прийти к вышеуказанному выводу. Статья 79 Конституции Республики Беларусь определяет Президента как Главу государства, гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, который олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет страну в международной сфере, принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между ними. Президент, не входя ни в одну из ветвей власти,

наделен весьма широким кругом полномочий в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти. Ни один другой государственный орган в Беларуси не обладает полномочиями, сопоставимыми по своей значимости с полномочиями Главы государства. Об этом свидетельствует и то обстоятельство, что глава Конституции, посвященная Президенту, располагается ранее глав, посвященных другим органам государственной власти. Все это позволяет говорить о том, что Конституция Республики Беларусь определяет Главу государства как наиболее значимого субъекта государственно-властных отношений. На этом основании можно делать вывод о президентской форме правления в Беларуси.

С другой стороны, рассматривая форму правления в Республике Беларусь в ее формально-юридическом аспекте, необходимо исходить из сложившихся в науке конституционного права критериев классификации форм правления. К ним традиционно относятся порядок избрания Президента, его место среди ветвей власти, статус и способ формирования правительства, наличие либо отсутствие ответственности правительства перед парламентом, наличие либо отсутствие у главы государства права досрочного роспуска парламента и некоторые другие.

Анализ формы правления в нашей стране, исходя из названных выше юридических критериев, не позволяет определить ее как президентскую республику. Так, Президент Республики Беларусь не входит ни в одну из ветвей власти, тогда как в классической президентской республике президент одновременно является главой исполнительной власти.

В нашей республике Правительство существует как самостоятельный орган власти, которое подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. В президентской республике правительство, как отдельный коллегиальный орган, отсутствует, существует кабинет президента, где министры имеют только совещательный голос. При этом ни глава правительства, ни министры политической ответственности перед парламентом не несут.

В Беларуси Президент в случаях, предусмотренных Конституцией, вправе досрочно распустить одну или обе палаты Парламента. С другой стороны Палата представителей вправе выразить вотум недоверия Правительству. В президентской республике осуществляется «жесткое» разделение властей: президент не вправе досрочно распустить парламент, но и парламент не вправе смещать министров путем вотума недоверия.

Таким образом, по всем основным критериям классификации Республика Беларусь подпадает под определение полупрезидентской (смешанной) республики [4, с. 123–124]. Именно по этим основаниям Республику Беларусь в юридическом смысле рассматривают как смешанную республику.

При этом следует сделать одну оговорку, касающуюся используемой в научной литературе терминологии. В доктрине конституционного права термины «полупрезидентская республика» и «смешанная республика» используются практически как синонимы. Термин «полупрезидентская республика» чаще используется применительно к конкретной форме правления, а термин «смешанная республика» (обычно во множественном числе – «смешанные формы правления») – применительно ко всему многообразию форм правления, не укладывающихся в традиционные рамки президентской и парламентской республик.

По нашему мнению, термин «полупрезидентская республика», хотя и получил распространение в научной литературе, является неудачным, а его широкое использование нельзя признать оправданным. При его введении в научный оборот имелось в виду, что данная форма правления имеет черты как президентской, так и парламентской республики. Однако сама частица «полу» имеет собственную смысловую нагрузку: «неполный», «частичный», «половинчатый». Исходя из этого напрашивается вывод (особенно для людей, далеких от науки конституционного права), что полупрезидентская республика – это некая «ограниченная», «незаконченная» президентская республика. Соответственно создается впечатление, что власть главы государства в полупрезидентской республике слабее, чем в президентской.

Сравнительный анализ конституционного законодательства различных стран и мировой практики государственного строительства показывает, что это совершенно не так. Полномочия президента в полупрезидентских республиках весьма обширны, ему принадлежит ведущая роль в управлении страной. Наряду с этим президент (при такой форме правления) не только осуществляет конкретные управленческие функции, но и олицетворяет государственную власть в целом,

персонифицирует ее облик. Таким образом, глава государства в полупрезидентской республике, как правило, является более влиятельной фигурой, чем в президентской, в которой он возглавляет лишь одну из ветвей власти, а именно власть исполнительную.

Вместе с тем, названные выше недостатки термина «полупрезидентская республика» дают основания считать целесообразным ограничение его использования. Возможно, следовало бы отказаться от его употребления применительно к характеристике формы правления в Республике Беларусь.

Представляется более оправданным употребление термина «смешанная форма правления», который более точно отражает правовую сущность рассматриваемой формы правления. В частности, этот термин акцентирует внимание на широком спектре разновидностей данной формы правления: от приближающихся к чисто президентской форме правления до форм с сильным влиянием парламентаризма.

Отдельными учеными-правоведами делаются попытки определения подобных форм правления, объединяя их политический и юридический аспекты. Так, В.Е. Чиркин, например, утверждает, что Россия – «полупрезидентская, полупарламентская республика с доминирующим положением Президента в структуре власти» [5, с. 292]. Думается, подобные определения не лишены смысла. При всей многоаспектности проблемы определения формы правления в стране единая, целостная формулировка, безусловно, воспринимается более четко и однозначно. Предпринимая попытку дать такое определение применительно к форме правления в нашей стране, можно сказать, что в Республике Беларусь сложилась одна из разновидностей смешанной формы правления, характеризующаяся ведущим положением главы государства в системе органов государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукашенко А.Г. О развитии гуманитарных наук в Республике Беларусь и повышении их роли в государственном строительстве // Сов. Белоруссия. 1998. 26 ноября. С. 3; Лукашенко А.Г. Сильная и процветающая Беларусь должна иметь прочный идеологический фундамент // Сов. Белоруссия. 2003. 28 марта.
2. Васілевіч Р.А., Доўнар Т.І., Юхо І.А. Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі. Мн.: ВТАА «Права і эканоміка», 2001. С. 355; Демічев Д.М. Конституционное право: Учеб. пособие. Мн.: Вышэйшая школа, 2004.
3. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь. Мн.: ИООО «Право и экономика», 2002. С. 226–227; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1999.
4. Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 148–149; Конституционное право зарубежных стран: Учеб. для вузов / Поб общ. Ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Изд. Группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998.

SUMMARY

Jaw aspects about the government form of the Belarusian state at the Contemporary stage are considered. The author comes to the conclusion that there in a semi-presidential republic in Belarus.