БЕЗ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ

Почему Беларуси необходима новая конституция.

www.sonar2050.org
expert@sonar2050.org
«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

www.sonar2050.org

Автор доклада — руководитель направления политэкономических исследований Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org. Страница автора: www.sonar2050.org/authors/ivan-lizan

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: +7-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Адрес: Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: +7-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Telegram: sonar2050

YouTube: sonar2050.org

Оглавление

Введение 4
Абсолютный президент 5
Депутаты без права законодательной инициативы 6
Ограниченное правительство и внебюджетные фонды 7
Суды и контроль 9
Местное самоуправление 11
Партии, идеология и идеологи 12
Выводы 15

Введение

Конституционная реформа в Беларуси уже не первый месяц является ключевой темой для обсуждения. Но если до 2020 года новая редакция основного закона РБ была скорее вопросом отдалённой перспективы, то в 2020 году она стала предметом жизненной необходимости. Однако каждая из частей белорусского общества в конституционном процессе преследует свои цели.

Для части протестующих (избирательный штаб Виктора Бабарико первым выступил за возврат РБ к конституции образца 1994 года) конституция является инструментом ограничения власти Александра Лукашенко и одним из способов его постепенного отстранения от управления страной.

Для власти в лице Александра Григорьевича, главного выгодоприобретателя от текущей конституции, и его сторонников реформа является неудобством, наступление которого хочется максимально отсрочить.

Для России как гаранта белорусского суверенитета новый текст основного закона РБ — инструмент стабилизации союзника, перезагрузки белорусской власти и примирения враждующих частей белорусского общества.

Как видно, цели у всех сторон разные. Но если противники и сторонники действующего главы РБ преследуют разные цели, то России как стороннему, но небезразличному наблюдателю представилась возможность стать модератором белорусской конституционной реформы. Помимо роли России как гаранта белорусского суверенитета, подкрепляет право предлагать, но ни в коем случае не навязывать успешно проведённая конституционная реформа, направленная на перераспределение полномочий между ветвями власти и ограничение полномочий президента.

Поэтому данное исследование является взглядом со стороны на ряд специфических особенностей функционирования белорусской власти, заданных конституцией РБ образца 1996 года.

- Главным недостатком белорусской конституции является её крайняя несбалансированность. Глава государства наделён аномально широкими полномочиями, которые не свойственны ни одному главе государства на территории бывшего СССР и позволяют президенту вмешиваться в действия любой ветви власти.
- Разделённый на две палаты парламент является несамостоятельным, депутаты нижней палаты лишены права назначать высших чиновников, их право законодательной инициативы усечено. Из состава парламента была выделена Счётная палата, которая впоследствии была преобразована в финансово-экономическую спецслужбу — Комитет госконтроля.
- Конституционному и Верховному суду недостаёт самостоятельности и ряда прав, в частности самостоятельного толкования конституции (в случае с Конституционным судом).
- Управление делами президента из ведомства, обслуживающего функционирование высших органов государственной власти и топ-чиновников, превратилось в симбиоз органа государственной власти и корпорации, ведущей активную хозяйственную деятельность, отчитываясь исключительно перед президентом.
- Местное самоуправление в республике является декларативным и несамостоятельным — граждане РБ наделены правом избирать исключительно состав местных советов, тогда как вертикаль исполкомов назначается президентом, перед которым она и отчитывается.
- Для РБ нормой являются внебюджетные фонды органов государственной власти, среди которых особенно выделяется Резервный фонд президента.

Абсолютный президент

Беларусь не просто президентская республика, а сверхпрезидентская — это следствие победы президента в 1996 году над парламентом, итогом чего стало разделение парламента на две палаты и усиление института главы государства.

Александр Лукашенко по своим правам и полномочиям куда ближе к абсолютному монарху, чем к президенту. Власть президента РБ является неограниченной — президент объединяет законодательную, исполнительную, военную и зачастую судебную власти.

В частности, глава РБ:

1) издаёт декреты — указы, обладающие силой законов (ст. 101 конституции РБ[1]);
2) «осуществляет посредничество между органами власти» (ст. 79 конституции РБ), а также вправе по собственной инициативе принять решение об отставке правительства и освободить от должности любого члена правительства;
3) является Верховным главнокомандующим.

Несмотря на то что Александр Лукашенко формально не является главой какого-либо из судов РБ (ни Верховного, ни Конституционного), он обладает невероятными возможностями по влиянию на судейский корпус страны, а также рядом квазисудебных полномочий. 6 из 12 судей Конституционного суда назначаются президентом, остальные 6 — верхней палатой парламента (из которых 8 сенаторов назначаются президентом). Президент с согласия верхней палаты парламента назначает на должность судей Верховного суда (они теоретически могут проводить расследование в рамках процедуры импичмента) и его председателя. По представлению председателя Верховного суда РБ президент назначает судей в суды общей юрисдикции (ст. 81 Кодекса РБ «О судоустройстве и статусе судей»[2]). По представлению председателя Верховного суда РБ он может корректировать, создавая или упраздняя суды общей юрисдикции (ст. 29 Кодекса РБ «О судоустройстве и статусе судей»).

Примечательно, что для освобождения от должности председателя и судей Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда, председателя и судей Высшего Хозяйственного суда, председателя и членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, генерального прокурора, председателя и членов правления Национального банка по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики **согласие парламента президенту не требуется.**

Президент в РБ имеет право отменять акты правительства (п. 25 ч. 1 ст. 84 конституции РБ), а также «непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления; имеет право отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству (п. 26 ч. 1 ст. 84 конституции РБ).

Глав областей в РБ, губернаторов, назначает президент, который ещё и назначает своих уполномоченных представителей в областях. На первый взгляд ничего аномального нет, однако стоит учесть, что в той же России президент губернаторов не назначает (они избираются населением), а полномочные представители президента, полпреды, назначаются не в каждую область, а в федеральный округ.

---

[1] Конституция Республики Беларусь. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/

[2] Кодекс Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей». // Эталон онлайн. 2020. 10 октября. URL: https://etalonline.by/document/?regnum=Hk0600139#&Article=29

Такие широкие полномочия, несомненно, устраивают президента РБ (как текущего, так и любого в перспективе), но не позволяют сформироваться в стране системе сдержек и противовесов между различными ветвями власти, делая эти ветви власти сугубо декларативными. В РБ всё так или иначе зависит от главы государства — он может как регулировать ставки акцизов на табачную продукцию, издавая декреты, так и вести международные переговоры и изымать[3] из кассы госпредприятия 15 тыс. долларов для того, чтобы «обезопасить» своего конкурента на выборах Светлану Тихановскую.

Подобное изъятие денежных средств в любой республике бывшего СССР сразу же повлекло бы обвинения в коррупции, однако в РБ стало не более чем информационным поводом.

И тот факт, что о последнем Александр Лукашенко говорит без какого-либо стеснения, свидетельствует об аномально широких полномочиях президента РБ. Часто они не позволяют даже понять своих коллег по ЕАЭС, где президент, каким бы могущественным и уважаемым он ни был, остаётся президентом и не дублирует функции правительства.

Депутаты без права законодательной инициативы

Продолжим анализ рассмотрением природы белорусского парламента. Парламент РБ, Национальное собрание, состоящий из двух палат — Палаты представителей (110 депутатов) и Совета Республики (64 сенатора), на постсоветском пространстве является аномалией.

В РБ шесть областей, а все административно-территориальные образования равны между собой, в отличие от РФ, где 85 субъектов федерации (22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения и 4 автономных округа). РБ, в отличие от Казахстана, где есть неизжитые пережитки догосударственных форм общества, отличается гомогенностью общества: гомельчане, витебляне и гродненцы, в отличие от казахов, не делят себя на жузы, а также не соотносят себя с кланами, племенами и родами, как в Киргизии.

В отличие от депутатов, сенаторы избираются местными советами (56 человек) и президентом (8 человек), что может стать проблемой уже на следующем электоральном цикле в РБ, если на местных выборах осенью 2024 года победят представители оппозиции. При этом полномочия верхней палаты, Совета Республики, позволяют отменять решения местных Советов депутатов в случае их несоответствия законодательству, а также распускать местный Совет депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства (п. 5 и 6 ст. 98 конституции РБ).

Совет Республики является скорее синекурой для почётных граждан РБ, а не институтом, от деятельности которого зависит сглаживание противоречий внутри белорусского общества. Дополнительная функция Совета Республики — ограничивать полномочия Палаты представителей. Именно Совет республики даёт согласие президенту на назначение им генерального прокурора, назначает 6 из 12 членов Центральной комиссии РБ по выборам и проведению республиканских референдумов.

Нижняя палата парламента, Палата представителей, может быть распущена президентом в случае двукратного отказа в даче согласия на назначение премьер-министра.

Однако наибольшее ограничение для белорусских парламентариев в том, что они не являются полноценными субъектами законодательной инициативы: законопроекты, следствием принятия которых

[3] «Я распорядился, с госпредприятия взяли 15 тысяч долларов и ей отдали». Лукашенко — об отъезде Тихановской. // TUT.by. 2020. 9 октября. URL: https://news.tut.by/economics/703526.html

может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия президента либо (по его поручению) правительства (ч. 2 ст. 99 конституции РБ). Поэтому с 2009 по 2012 год депутаты Палаты представителей внесли в план разработки законопроектов всего четыре документа, три из которых ограничились поправками в уже действующие законы. Данные[4] о законодательной деятельности Палаты представителей текущего, седьмого, созыва указывают на то, что депутаты с 2019 года не подали ни одного законопроекта, а занимались рассмотрением законопроектов, поданных правительством и президентом.

Во всех остальных странах — членах ЕАЭС у депутатов есть полноценное право законодательной инициативы. Зачастую законодательная деятельность в РБ подменяется нормотворческой активностью президента. Только в особенной части Налогового кодекса РБ 119[5] отсылок об определении или возможности установления президентом условий предоставления льгот, состава доходов и расходов, иных элементов и способов налогообложения. И это не считая множества указов и декретов по отдельным налоговым вопросам, в том числе о введении особых налоговых режимов и индивидуальных преференций в обход НК. В придачу сам кодекс уже два года «освежается» не законами, а указами, которыми индексируются ставки и вычеты, а также наскоро корректируются отдельные нормы.

Спикеры верхней и нижней палат, не говоря уже о депутатах, не могут обратиться в Конституционный суд — этим правом обладают лишь сами палаты, тогда как в версии конституции от 1994 года в Конституционный суд могли обратиться 70 депутатов.

Ограниченное правительство и внебюджетные фонды

Правительство РБ, Совет министров, является исполнительной властью и центральным органом государственного управления, который в своей деятельности подотчётен президенту и ответственен перед парламентом. При этом слагает свои полномочия правительство перед вновь избранным президентом, который может в любой момент уволить как любого министра, так и главу правительства (ч. 8 ст. 106 конституции РБ). Нижняя палата парламента согласовывает назначение премьер-министра (но не министров), а для увольнения главы правительства согласие парламента уже не требуется.

Кроме того, парламент не отвечает за формирование персонального состава правительства, тем более что назначение правительства не вызывает каких-либо партийных дискуссий в силу отсутствия в белорусском парламенте партий как таковых.

В соответствии с п. 5 ст. 84 конституции РБ президент вправе образовывать, упразднять и реорганизовывать Администрацию президента РБ, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при президенте. Этот пункт конституции позволил 4 августа 1994 года, спустя две недели после избрания, подписать указ № 19 «О создании Управления делами Президента Республики Беларусь». В 1994 году УДП проектировалось как небольшая структура, в чьи задачи входило материально-техническое обеспечение высших государственных органов (примерно как УДП российского президента с поправкой на масштабы экономики и размеры страны).

УДП является одновременно и органом государственной власти, и коммерческой структурой, проявляющей крайнюю активность на рынке РБ. Отчитывается УДП перед президентом, подчиняется только ему — контроль со стороны КГК, КГБ или прокуратуры является фрагментарным, перед парламентом глава УДП, похоже, ни разу не отчитывался — новостей об этом нет. Никакой публичной

[4] Седьмой созыв (с 06.12.2019 по настоящее время). // Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь. 2020. 10 октября. URL: http://www.house.gov.by/ru/zakonodatelnaya-dejatelnost-ru/curr_conv/18/

[5] Сто хотят менять в Налоговом кодексе и почему это не станет полноценной реформой. // Office Life. 2020. 13 октября. URL: https://officelife.media/article/money/20922-chto-khotyat-menyat-v-nalogovom-kodekse-i-pochemu-eto-ne-stanet-polnotsennoy-reformoy/

отчётности УДП РБ тоже не публикует, впрочем, его никто не обязывал это делать. Налоговых деклараций чиновники как УДП, так и АП (не говоря уже о других органах госвласти) не подают — законодательство не обязывает их совершать подобные действия.

Само УДП — корпорация, состоящая из холдингов с выраженной специализацией: «Беларусьторг» производит и импортирует товары, «Белхудожпромыслы» выпускает сувениры, «Белзарубежторг» — торгует нефтью и так далее. В каждом холдинге ряд дочерних компаний. И всё это без исключения совершенно непубличко. Компания «Белзарубежторг», реализующая нефтепродукты за границу, ни разу не публиковала отчётность.

Именно в силу закрытости УДП невозможно оценить эффективность деятельности её функционеров: УДП получает самые эффективные предприятия, монополизирует быстрорастущие рынки, извлекая из них прибыль, а владение большим количеством объектов недвижимости позволяет снижать издержки, например, не платить за аренду; близость к президенту часто обеспечивает деятельность УДП налоговыми льготами. Кроме того, УДП как корпорация потенциально может заниматься перекрёстным субсидированием: например, направлять деньги от продажи нефти «Белзарубежторгом» на развитие молочных хозяйств агрохолдинга УДП. С 2007 по 2018 г. «дочка» УДП «Беларусьторг» была монопольным импортёром сигарет в РБ, а в 2015 году УДП было крупнейшим производителем молока в СНГ.

В 1996 году в соответствии со ст. 133 конституции РБ были созданы[6] специальный фонд президента Республики Беларусь по социальной поддержке одарённых учащихся и студентов, а также специальный фонд президента Республики Беларусь по поддержке талантливой молодёжи. Данные фонды являются целевыми, что следует из их названия.

Однако в соответствии со ст. 42 Бюджетного кодекса РБ[7] в расходной части республиканского бюджета предусматривается создание резервных фондов президента РБ и правительства РБ, в расходной части местных бюджетов — резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов. Аналогичные резервные фонды прямо запрещено создавать палатам парламента РБ и местным советам депутатов.

Общий размер резервных фондов в республиканском бюджете не может превышать 2 % собственных доходов республиканского бюджета без учёта доходов государственных целевых бюджетных фондов, а для местных бюджетов — 1 % собственных доходов.

Примечательно, что средства резервных фондов расходуются на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС и финансирование бюджетных обязательств, которые не были учтены при утверждении соответствующих бюджетов или были предусмотрены в недостаточных суммах.

К 2018 году президентский резервный фонд накопил[8] 1,2 млрд рублей, которые могли быть израсходованы президентом без какого-либо контроля со стороны других органов власти, тогда как иные органы власти о расходовании средств из резервных фондов отчитываются (правительство отчитывается перед палатами парламента). В целом в предвыборные годы объём денежных средств в резервном фонде главы РБ является максимальным, а деньги из фонда могут быть израсходованы на различные цели, от строительства спортивной инфраструктуры до финансирования выплаты пенсий и социальных пособий отдельным категориям граждан, на что указывают исключённые из ст. 43 Бюджетного кодекса РБ пункты.

---

[6] Специальные фонды Президента Республики Беларуси. // Портал Президента Республики Беларусь. URL: http://president.gov.by/ru/programms_fonds_ru/

[7] Бюджетный кодекс Республики Беларусь. 16 июля 2008 г. № 412-З. // «Эталон онлайн». 2020. 10 октября. URL: https://etalonline.by/document/?regnum=Hk0800412#&Article=42

[8] Деньги президента. Что такое резервный фонд Лукашенко. // UDF.by. 2019. 12 августа. URL: https://udf.by/news/main_news/197313-dengi-prezidenta-chto-takoe-rezervnyj-fond-lukashenko.html

Суды и контроль

Ещё одна отличительная черта белорусской системы власти — Комитет госконтроля.

Его задача — осуществлять государственный контроль за использованием государственной собственности, исполнением республиканского бюджета и нормативно-правовых актов, регулирующих отношения государственной собственности, финансовые и налоговые отношения (ст. 129 Конституции РБ). Однако КГК имеет право возбуждать уголовные дела, чего лишена классическая счётная палата, и расследовать их.

Фактически КГК — это гибрид из Счётной палаты и Службы контроля президента РБ, в состав которого входит Департамент финансовых расследований, наделённый правом возбуждать уголовные дела.

Полномочиям КГК позавидовал бы любой глава счётной палаты на постсоветском пространстве. Традиционная проблема всех счётных палат — возможность выявить нарушения, но отсутствие механизмов для их предотвращения и исправления. КГК лишён данного недостатка, но подчинение его одному лицу позволяет ведомству становиться орудием экономического принуждения, в частности, при прошлом главе КГК Иване Терпеле была введена временная администрация в «Белгазпромбанк».

Кроме того, президенту подчиняется Оперативно-аналитический центр, созданный за счёт переподчинения Государственного центра безопасности информации при Минобороны сначала Совбезу РБ (в 1994 году), а затем непосредственно президенту (в 2000 году). Задача ОАЦ — регулирование деятельности по обеспечению защиты информации, содержащей гостайну, и иных сведений, охраняемых государством, от утечки по техническим каналам. Фактически ОАЦ обладает технической возможностью отслеживать почти весь трафик в белорусском сегменте интернета.

12 сентября 2011 года президент РБ подписал[9] указ № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь», чья задача — быть органом предварительного следствия. СК РБ возник путём слияния следственного аппарата прокуратуры с подразделениями из системы МВД и КГК. Ст. 6.1 указа № 409 гласит, что «Председатель Следственного комитета непосредственно подчиняется Президенту Республики Беларусь». Глав СК президент также назначает и увольняет своими указами, а ст. 12 закона[10] «О следственном комитете Республики Беларусь» закрепляет за президентом право осуществлять общее руководство СК, менять его структуру и штатную численность, назначать и увольнять не только центральный аппарат СК, но и начальников управлений СК по областям и Минску.

В белорусской конституции Конституционному суду посвящена одна статья. Фраза «прямое или косвенное воздействие на Конституционный суд или его членов, связанное с деятельностью по осуществлению конституционного контроля, недопустимо и влечёт ответственность по закону» была в конституции 1994 года, но из текста основного закона в редакции 1996 года она исчезла. Впрочем, гарантии независимости КС закреплены ст. 23 закона[11] «О конституционном суде РБ».

Особенности деятельности органов конституционного контроля

Критерий	КС Беларуси	КС России	КС Казахстана	КС Украины
Право официального толкования*	Нет	Да	Да	Да

[9] Указ Президента РБ №409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь». // Национальный интернет-портал Республики Беларусь. 2020. 10 октября. URL: https://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31100409

[10] Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 403-З «О Следственном комитете Республики Беларусь». // Национальный интернет-портал Республики Беларусь. 2020. 10 октября. URL: https://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11200403&p1=1

[11] О Конституционном Суде Республики Беларусь. // Национальный интернет-портал Республики Беларусь. 2020. 10 октября. URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=V19402914

Право казуального толкования**	Да	Да	Да	Да
Предварительный конституционный контроль***	Да, тотальный контроль всех законопроектов	В случае международных договоров	Да, факультативный (осуществляется по запросу)	В случае международных договоров
Председатель органа назначается	президентом по согласованию с Советом Республики	Советом Федерации по представлению президента	президентом (экс-президенты являются почётными председателями КС)	Избирается судьями
Состав органа, человек	12 (по 6 судей назначаются президентом и Советом Республики)	19 (назначаются Советом Федерации по представлению президента)	7 (по 2 судьи назначаются президентом, Сенатом и Мажилисом)	18
Срок полномочий, лет	11	Бессрочно	6	9
Иммунитет	Да	Да	Да	Да
Право решения споров о компетенции органов власти и субъектов	Нет	Да	Нет	Нет
Утрата неконституционным актом юридической силы	С условиями	Безусловная	Безусловная	Безусловная
Характер решений	Обязательное, обжалованию не подлежит	Окончательное, обжалованию не подлежит	Окончательное, обжалованию не подлежит	Окончательное, обжалованию не подлежит

**Официальное толкование — установление КС смысла конкретной нормы конституции.*

***Казуальное толкование — рассмотрение конкретного дела по проверке конституционности законов и иных нормативно-правовых актов.*

****Предварительный конституционный контроль — право КС рассматривать проекты нормативно-правовых актов на предмет их конституционности до их официального принятия и вступления в силу.*

Интересная особенность КС РБ — обязанность проводить предварительный конституционный контроль (рассматривать проекты нормативно-правовых актов на предмет их конституционности) и налагать на должностных лиц штрафы за «неуважение к суду» (ст. 46 закона «О конституционном суде РБ»), под которым подразумевается и игнорирование вызова в суд или отказ от исполнения его решения, в том числе обязывающего исправить недостатки нормативно-правового акта. Под данный вид контроля подпадают все законопроекты, но не нормативно-правовые акты президента, включая декреты. То есть Конституционный суд — орган, который в ходе противостояния президента и парламента выступил против главы государства — стал дополнительным инструментом ограничения парламентаризма. Граждане РБ обратиться в КС с запросом об официальном толковании норм конституции не могут.

В целом белорусская модель деятельности КС является весьма интересной и самобытной, в части предварительного конституционного контроля схожей с моделью Казахстана[12], где Конституционный совет тоже является органом, отвечающим за модерацию нормативно-правовых актов, однако суд лишён возможности официального толкования конституции РБ.

Предварительный конституционный контроль в случае с РБ является одним из инструментов контроля за деятельностью парламента, не позволяющих ему перераспределить полномочия между ветвями власти. Если депутаты Палаты представителей получат полноценное право законодательной инициативы, есть риск того, что КС РБ окажется перегружен валом законопроектов, которые будут подлежать предварительному конституционному контролю.

Местное самоуправление

Отличительная черта местного самоуправления в регионах — его слабость. Беларусь (в отличие от России) не ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления[13], фундаментальным принципом которой является постулат о том, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

Названия исполнительных органов местного самоуправления, исполкомов, навевают их сходство с системой местного самоуправления в Советском Союзе. Однако первоначальное сходство белорусской системы органов местного самоуправления с советской является иллюзорным. Как и в СССР, в РБ система государственной власти опускается до самого низового, поселенческого, уровня. Однако в СССР советы обладали широкой автономией в решении вопросов местного значения и самостоятельно формировали органы исполнительной власти. В РБ местные советы действуют[14] исключительно в рамках узкой компетенции, определённой республиканским законодательством, и не имеют собственных полномочий по формированию исполнительных органов власти.

Если советы избираются гражданами, а затем формируют состав Совета Республики, то на деятельность исполкомов население влияния не оказывает.

Регионы находятся под тройным контролем со стороны президента. Во-первых, губернаторы в РБ назначаются президентом, им же и увольняются; аналогичный порядок назначения и увольнения глав райисполкомов. Во-вторых, президент назначает в области своих уполномоченных. В-третьих, президент вправе приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае их несоответствия законодательству. А Совет Республики вправе как отменять решения местных советов депутатов, так и распускать их. Суд для отмены решений местных органов власти не нужен — процедура является внесудебной.

[12] Г. А. Василевич, И. Ю. Остапович. Особенности нормотворческой активности Конституционного суда России, Конституционного суда Беларуси и Конституционного совета Казахстана. // Вестник Томского государственного университета. 2020. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-normotvorcheskoy-aktivnosti-konstitutsionnogo-suda-rossii-konstitutsionnogo-suda-belarusi-i-konstitutsionnogo-soveta/viewer

[13] Европейская хартия местного самоуправления. // «Консорциум кодекс». URL: http://docs.cntd.ru/document/1901042

[14] Р. В. Петухов. Конституционно-правовые основы организации местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. «Труды Института государства и права Российской академии наук». // «Киберленинка». 2013. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovye-osnovy-organizatsii-mestnogo-upravleniya-i-samoupravleniya-v-respublike-belarus

При этом, в марте-апреле 2020 года местные советы уже оказались между молотом и наковальней: давление на них оказывается как населением, так и всей вертикалью республиканской власти. В разгар первой волны коронавируса, когда центр считал, что в РБ нет необходимости вводить ограничения, Витебский горисполком 30 марта ввёл[15] на территории города ограничения, направленные на предотвращение распространения COVID-19. В схожей ситуации оказались местные власти в ходе массовых протестов после выборов президента, когда пытались, с одной стороны, успокоить протестующие массы, а с другой — не дать повода центру усомниться в своей лояльности.

Интересной, но на практике неприменимой новеллой белорусской конституции является возможность населения стать субъектом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 99 конституции РБ), для чего требуется собрать подписи не менее 50 тыс. граждан, обладающих избирательным правом. Однако ни один из принятых в РБ законов не был инициирован гражданами, что вызвано как сложной процедурой, так и невостребованностью данного института гражданами и их объединениями[16].

Партии, идеология и идеологи

Беларусь, пожалуй, единственная республика бывшего СССР, где выстроена чёткая государственная идеологическая вертикаль, притом что идеология как таковая отсутствует, о чём неоднократно говорил сам президент.

«Мне говорят, что наша государственная идеология — это глубочайший патриотизм и прочее. Да про патриотизм и без идеологии понятно, но нужна такая зажигающая вещь, которая была бы воспринята всем обществом, к которой бы стремились. С моей точки зрения, ни я не изобрёл такого, ни мои помощники. Те, кто занимается идеологией, говорят, что у нас государственная идеология есть. Я как президент им говорю, что она мне на душу, на сердце не ложится, а как она простому человеку ляжет?» — заявил[17] Александр Лукашенко 17 октября 2014 года.

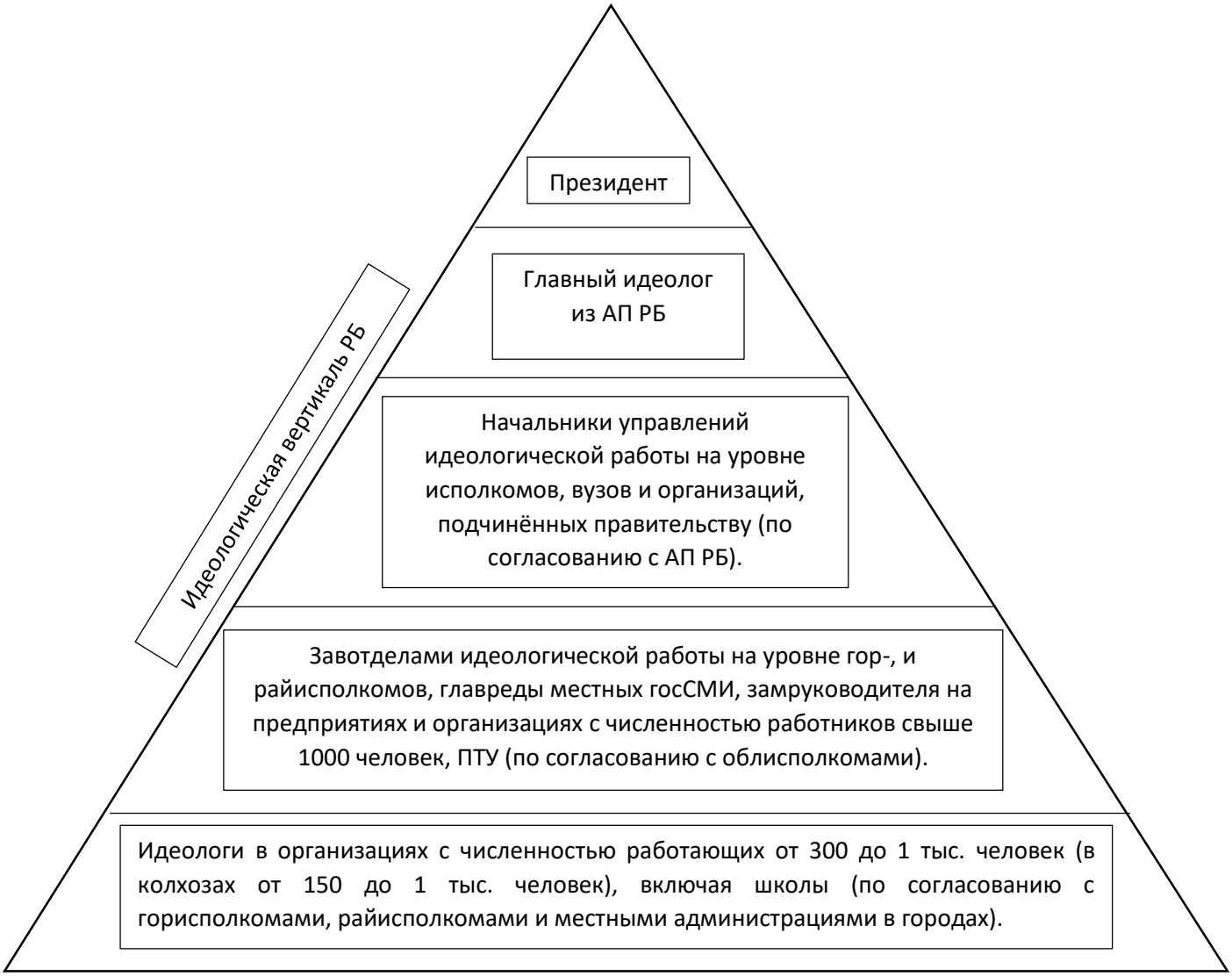
Ч. 1 ст. 4 конституции РБ гласит, что «демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений». В феврале 2004 года вступил в силу указ[18] президента РБ «О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы», который сформировал в РБ идеологическую вертикаль. На руководителей государственных и иных организаций РБ возложили персональную ответственность за состояние идеологической работы в коллективах, поручив данную работу одному из заместителей руководителя.

[15] Решением Витебского городского исполнительного комитета № 349 от 27 марта 2020 года утвержден план дополнительных мероприятий в г. Витебске по профилактике и снижению распространения острых респираторных инфекций, в том числе вызванных COVID -19. // Витебский городской исполнительный комитет. 2020. 30 сентября. URL: https://vitebsk.gov.by/ru/aktual_info-ru/view/resheniem-vitebskogo-gorodskogo-ispolnitelnogo-komiteta-349-ot-27-marta-2020-goda-utverzhden-plan-21160/

[16] О. А. Антонова. Законодательная инициатива граждан как форма участия в управлении делами общества и государства. // Вестник Прикамского социального института. 2018. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zakonodatelnaya-initsiativa-grazhdan-kak-forma-uchastiya-v-upravlenii-delami-obschestva-i-gosudarstva/viewer

[17] Лукашенко: государственную идеологию, которая бы легла на душу, мы так и не изобрели. // «Навины». 2014. 17 октября. URL: https://naviny.by/rubrics/politic/2014/10/17/ic_news_112_447175

[18] Указ Президента РБ. № 111 от 20.02.2004. О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь. // Белзакон. net. 2020. 10 октября. URL: https://belzakon.net/Законодательство/Указ_Президента_РБ/2004/5089



Идеологическую вертикаль во всех органах государственной власти, местного самоуправления и бюджетных организациях сформировали к 1 мая 2004 года, идеологов в РБ готовят вузы, они регулярно проходят курсы повышения квалификации. К 2015 году идеологами в РБ трудились порядка 10 тысяч человек. Главного идеолога назначает лично президент, в данный момент им является[19] экс-зампред Могилёвского облисполкома Андрей Кунцевич. Идеологическая вертикаль управляется из Администрации президента РБ.

При этом ст. 4 конституции РБ декларирует, что «идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан».

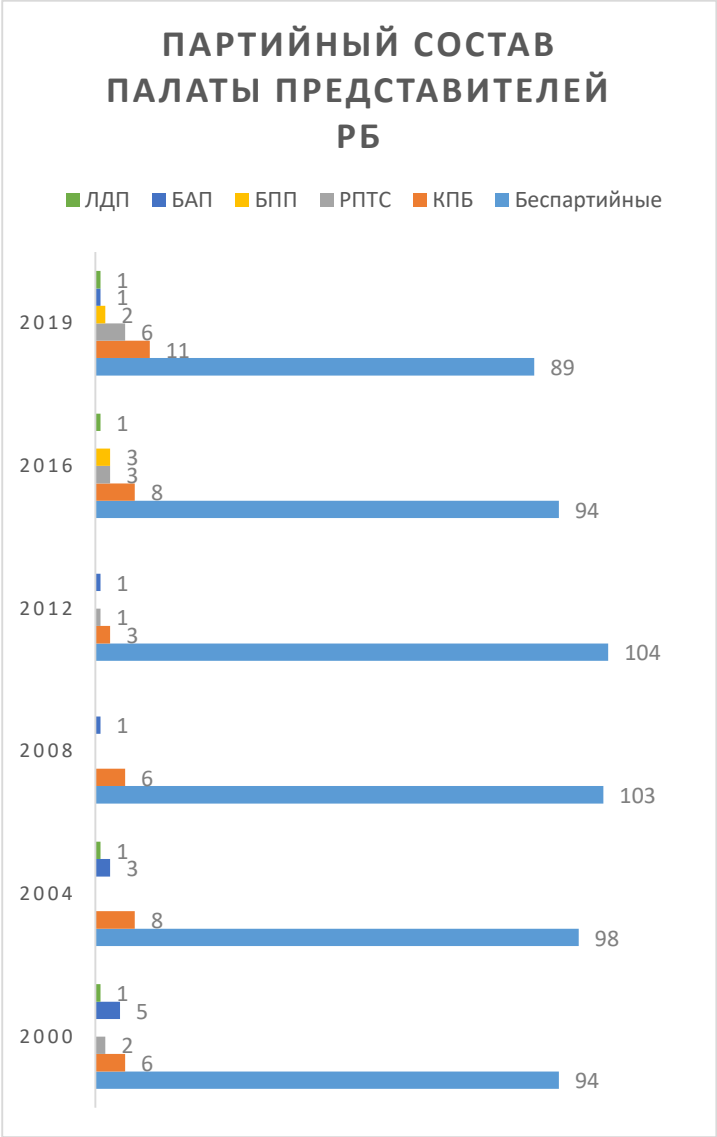
Нижняя палата белорусского парламента является, пожалуй, наиболее аполитичной в мире — количество беспартийных депутатов Палаты представителей никогда не опускалось ниже отметки в 89 человек из 110. Наиболее численная партийная фракция — белорусские коммунисты. В тексте конституции нет ни слова о коалиции парламентских фракций в Палате представителей и тем более о её роспуске из-за отсутствия данной коалиции. Победа Александра Лукашенко в противостоянии с парламентом в 1996 году предопределила обнуление роли политических партий и парламента в политической жизни РБ.

---

[19] «Начиная от журналистики и заканчивая лекциями в вузах». Лукашенко назначил нового «главного идеолога». //TUT.by 2019. 19 августа. URL: https://news.tut.by/economics/650085.html

К слову, до 2000 года в РБ действовал однопалатный парламент — Верховный Совет XIII созыва со штатной численностью в 260 депутатов. В последнем, восьмом, созыве было 195 депутатов, из которых 96 избранников были беспартийными.

По данным ЦИК РБ.



Фактически белорусский парламентаризм был в кризисном состоянии ещё в первой половине 1990-х (в Верховный Совет XIII созыва пришлось проводить довыборы), а конституционная реформа, превратившая белорусский парламент в двухпалатный орган, убила так и не родившийся белорусский парламентаризм.

В итоге до середины 2020 года дожили 15 политических партий, 10 из которых (включая ряд парламентских) в ходе протестов осудили[20] действия власти и силовиков, потребовав *«принять исчерпывающие меры по прекращению насилия в отношении граждан, реализующих своё конституционное право на мирные протесты, и незамедлительно освободить всех задержанных, возбудить уголовные дела по фактам убийств, пыток, избиений, произвольных задержаний для последующего привлечения к ответственности виновных».*

Власть на подобную инициативу отреагировала вполне ожидаемо. Глава государства поручил министерству юстиции перерегистрировать все партии. *«Мы же понимаем, что это не партии. Когда 10 из них отклонились от своих уставов, задач и требуют новых выборов»*, — заявил[21] Александр Лукашенко, добавив, что не следует спешить с работой над партийной системой, а работы над ней власти не проводили, поскольку *«не было запроса на партии».* На требование президента в политических партиях отреагировали тоже вполне предсказуемо, отождествив[22] перерегистрацию с ликвидацией. Кроме того, закон[23] РБ «О политических партиях» носит явно репрессивный характер по отношению к политсилам. В частности, ст. 32 данного закона предусматривает возможность ликвидации Верховным судом РБ политической партии *«за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также за получение политической партией, её организационной структурой, союзом иностранной безвозмездной помощи».*

[20] 10 из 15 зарегистрированных политических партий потребовали прекращения насилия и проведения новых выборов. // TUT.by. 2020. 11 сентября. URL: https://news.tut.by/economics/700085.html

[21] Лукашенко поручил Минюсту перерегистрировать все партии. // «Интерфакс». 2020. 16 сентября. URL: https://www.interfax.ru/world/727237

[22] Лукашенко пригрозил партиям, которые выступили против насилия, перерегистрацией. Что там думают об этом? TUT.by. 2020. 16 сентября. URL: https://news.tut.by/economics/700740.html

[23] Закон РБ «О политических партиях». // Belzakon.net. 2020. 10 октября. URL: https://belzakon.net/Законы/Закон_РБ_О_политических_партиях

Фактически в РБ реально функционирующих партий с партийными структурами в регионах и активными членами не более пяти, не считая потенциальной партии власти на базе РОО «Белая Русь». Система власти в РБ устроена таким образом, что легально вести реальную политическую деятельность практически невозможно, а государство в лице Верховного суда, подконтрольного президенту, может в любой момент ликвидировать неугодную партию.

Выводы

В 1996 году перед белорусами не стоял вопрос о гармоничной системе власти[24]. Парламент и президент были антагонистами, а в их противостоянии не могло быть компромисса. Пространства для него не было в силу того, что конституция РБ образца 1994 года не обладала системой сдержек и противовесов. Поэтому победа президента в схватке предрешила практически полное обнуление полномочий парламента — он в РБ чисто декоративный. Однако поражение законодательной ветви власти привело к невероятному усилению президента, который сумел подчинить себе как исполнительную, так и судебную ветви власти, присвоив себе часть законодательных полномочий. Король-солнце Людовик XIV однажды произнёс: «Государство — это я». Президент в Беларуси и есть государство. Однако любое государство, особенно в лице государя, опирается на фундамент, в основании которого находятся легитимность и экономика.

В 1996 году и долгие годы спустя легитимность главы РБ была несомненной и неоспоримой. В 2020 году впервые появилось большое количество белорусов, которые не считают главу государства легитимным. Отказ от внешней легитимации для лидера Беларуси никогда не был важным, а вот отсутствие внутренней легитимности — качественно новое состояние.

В 1996 году Александр Лукашенко, пойдя по пути интеграции с Россией, дал белорусам то, что обещал им в ходе своего противостояния с парламентом: стабильность, рабочие места, зарплату и социальные гарантии. В 1999 году вступил в силу договор о создании Союзного государства. С 2000 года началось экономическое оживление в России, и вплоть до 2014 года (с перерывом на кризис 2009–2010 гг.) российская экономика была для Беларуси локомотивом. В 2014 году капитализм изменился: началась эпоха экономического и политического прагматизма, а также двусторонних союзов. Экономическому базису РБ всё сложнее выдерживать ту политическую надстройку, которую создал Александр Лукашенко.

И базис, и надстройка нуждаются в коренных трансформациях. Базис требует глубокой интеграции, а надстройка — перестройки и адаптации к усложнившемуся белорусскому обществу. Глава РБ в текущих реалиях может стать как реформатором системы и архитектором новой Беларуси, в которой будет править уже кто-то другой, так и тем, кто втянет страну в очередное противостояние по образу и подобию битвы парламента и президента середины 1990-х.

Возврат Белоруссии к конституции 1994 года сделает новый конфликт между парламентом (таким же немощным, как и в 1990-х) и президентом (не менее амбициозным) неизбежным. Вопрос в том, выдержит ли страна новое противостояние.

Сохранение текущей конституции тоже невозможно. Главная проблема основного закона РБ образца 1996 года — не отсутствие в нём нормы о том, что брак является союзом мужчины и женщины (это положение и так отражено в ст. 32 конституции РБ), и даже не дискриминационная норма о возможности быть президентом страны лишь тому, кто родился на территории РБ.

Главный вопрос белорусской конституционной реформы — всесилие института президента, который фактически сводит на нет положение ст. 6 Конституции РБ о разделении государственной власти на

[24] А. В. Курьянович. Конституционный кризис в Республике Беларусь 1996 г.: причины, эскалация, преодоление. Вестник Удмуртского университета. // «Киберленинка». 2013. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnyy-krizis-v-respublike-belarus-1996-g-prichiny-eskalatsiya-preodolenie/viewer

законодательную, исполнительную и судебную. Президент в РБ — альфа и омега, актор, наделённый сверхвластью.

Двухпалатный парламент в белорусских реалиях является аномалией, предназначение которой — создавать рабочие места для высших чиновников, а также лишить избираемую гражданами нижнюю палату права согласовывать (назначать депутаты не имеют права) назначение высших чиновников. Подлинная цель белорусского парламентаризма в текущем виде — быть безвредным для президента. Vae victis — горе побеждённым — вот девиз белорусского парламента как института власти после 1996 года.

Поэтому без ограничения полномочий института президента и их перераспределения в пользу однопалатного парламента, лишения президента рычагов влияния на судебную систему, возврата Конституционному суду независимости, а депутатам — права полноценной законодательной инициативы белорусская конституционная реформа будет декларативной и лишённой смысла.

Препятствиями для неё являются всё те же абсолютные полномочия президента, отсутствие в РБ политических партий и политической жизни, а также привычка чиновников работать исключительно в рамках уже созданной вертикали власти, следствием чего является неспособность быть субъектами политики, которые могут достигать поставленных целей. Белорусская политика — это доказавший свою неэффективность институт идеологов, которые ретранслируют широкой общественности тезисы главы государства. Общественность, как показала практика белорусских протестов, желает диалога, а не монолога.

Какой бы ни была новая конституция РБ — скорректированным вариантом основного закона образца 1996 или 1994 года либо написанным с нуля документом, острый, а возможно и системный, политический кризис в республике является неизбежным в силу ряда факторов.

Во-первых, установление новой системы власти потребует «притирки» органов власти друг к другу, без чего невозможно формирование системы сдержек и противовесов, которая в РБ фактически как отсутствовала до начала правления Александра Лукашенко, так и не возникла за всё время его правления.

Во-вторых, в Беларуси нет ни одной массовой политической партии, и пока в действующей редакции действует текущий репрессивный закон «О политических партиях», а Верховный суд зависим от главы государства, они и не возникнут. В РБ легальная политическая деятельность является практически невозможной, так как сопряжена с невероятными рисками как для активистов, так и для самой партии.

В-третьих, у белорусов нет ни политического опыта, ни иммунитета против политических технологий, ни того, что можно было бы назвать навыками институционального строительства, — способности организовывать общественные движения, учреждать партии, то есть создавать институты. Всему этому белорусам придётся учиться.

Перед белорусскими юристами стоит сложнейшая задача — написать новую конституцию, а перед обществом — найти в себе мудрость и терпение, чтобы осознать, что конституция — это не панацея, которая может решить все проблемы во взаимоотношениях институтов власти между собой, и не острый меч, способный разрубить гордиев узел накопившихся противоречий между властью и обществом. Главное, чтобы в этих условиях у политиков оказалось достаточно выдержки, хладнокровия и любви к стране и её народу.

2050 СОНАР

Союз · Россия · Беларусь · Фабрика смыслов · Нарратив · Кооперация · Интеграция · Политэкономия · Идентичность · Будущее · Прогноз · Анализ · Обороноспособность · Наука и техника · Промышленность · Культура · Точки роста

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: 8-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: 8-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: 8-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org