Агляд праектаў і ідэяў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі

Андрэй Ляховіч

Патрэба ў стратэгіях разьвіцьця дзяржавы і грамадзтва вынікае, па-першае, з наяўнасьці ў ім кансэнсусу што да базавых палітычных вартасьцяў і, па-другое, з усьведамленьня палітычнай элітай краіны яе нацыянальна-дзяржаўных інтарэсаў.

У Беларусі, аднак, па-ранейшаму адбываецца лятэнтная «грамадзянская вайна» супрацьлеглых палітычных арыентацыяў, якая й не дазваляе пераадолець інстытуцыйны і функцыянальны крызыс палітычнае сыстэмы. Да таго ж у краіне не адбылося зьмены кіраўнічае эліты; ейнае ядро па-ранейшаму складаюць функцыянэры, якія зрабілі кар'еру яшчэ за савецкім часам. Ідэалёгія гэтых людзей — гэта ідэалёгія дачасьнікаў. Арыентаваныя не на будучыню, а на бягучы момант, яны зацікаўленыя ня столькі ў разьвіцьці краіны, колькі ўва ўласным палітычным існаваньні «тут і цяпер».

Гэткае становішча не магло не адбіцца як на працэсе разьвіцьця беларускае палітычнае сыстэмы пасьля першых прэзыдэнцкіх выбараў, гэтак і на рэфарматарска-палітычным дыскурсе.

У першыя гады незалежнасьці (1992—1993 гг.) кампартыйная эліта ня ўдзельнічала ў дыскусіях адносна пэрспэктываў палітычнага разьвіцьця краіны. Дэмакратычныя ж сілы, якія вялі ў іх рэй, бачылі будучыню Беларусі ў парлямэнцкай рэспубліцы — форме кіраваньня, распаўсюджанай у дэмакратычных

краінах Захаду. Захаваньне рэальнае ўлады ў руках намэнклятуры дазволіла пераасэнсаваць ёй свае інтарэсы і прыняць Канстытуцыю Беларусі (15 сакавіка 1994 г.), якая замацавала прэзыдэнцкую рэспубліку.

Хаця Канстытуцыя 1994 г. і не «прапісвала» яўных мэханізмаў канцэнтрацыі ўлады ў руках прэзыдэнта, аднак цалкам такой мажлівасьці яна не выключала. Шэраг слабых месцаў гэтай Канстытуцыі дазволіў кіраўніку выканаўчай улады павялічыць свой уплыў на ўнутрыпалітычныя працэсы, і ў выніку зьдзейсьненага яго камандай канстытуцыйнага перавароту ў краіне паўстала жорсткая сыстэма аўтарытарнай улады, якая і знайшла сваё афармленьне ў Асноўным Законе 1996 г. Гэткім чынам, сучасная беларуская палітычная думка фіксуе тры мадэлі палітычнае сыстэмы: 1) парлямэнцкую рэспубліку, 2) мадэль, зафіксаваную ў Канстытуцыі 1994 г., і 3) мадэль Канстытуцыі 1996 г.

Шэраг прыхільнікаў дэмакратычнага шляху разьвіцьця краіны разглядаюць парлямэнцкую рэспубліку ў якасьці ідэальнай мадэлі палітычнай сыстэмы. І пераходным этапам яе рэалізацыі лічаць вяртаньне да Канстытуцыі 1994 г., прынятай у той час, калі легітымнасьць органаў улады ў Беларусі не выклікала сумневаў.

Заангажаванасьць праціўнікаў аўтарытарнага рэжыму ў справу аднаўленьня палітычнае сыстэмы, вызначанай Канстытуцыяй 1994 г., сталася галоўнай прычынай таго, што ў незалежных аналітычных асяродках фактычна не вялася праца над альтэрнатыўнымі праектамі рэфармаваньня палітычнае сыстэмы краіны.

Не вядзецца такая праца і ў рамках афіцыйных структураў. У «дзяржаўным сэктары» лічыцца, што палітычная сыстэма, усталяваная Канстытуцыяй 1996 г., не вымагае аніякіх зьменаў. Прапановы дэпутатаў марыянэткавага парлямэнту — Нацыянальнага Сходу — унесьці шэраг зусім нязначных зьменаў у праўны статус гэтага органу выклікалі жорсткую рэакцыю з боку прэзыдэнта Лукашэнкі.

Некаторыя ідэі рэфармаваньня палітычнае сыстэмы, а не мадэлі і праекты (падкрэсьлім гэта), можна знайсьці, аднак, у тэзысах перадвыбарных праграмаў кандыдатаў у прэзыдэнты Рэспублікі Беларусь, у праграмах палітычных партыяў і матэрыялах недзяржаўных аналітычных цэнтраў. Пры гэтым неабходна адзначыць, што і праграмы кандыдатаў у прэзыдэнты, і праграмы палітычных партыяў

маюць пераважна дэкляратыўны характар і не прапануюць сыстэмнага бачаньня будучага палітычнага ўладкаваньня краіны.

Перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзыдэнты

Першыя прэзыдэнцкія выбары ў Беларусі адбыліся пасьля прыняцьця Канстытуцыі 1994 г., і таму праграмы кандыдатаў разглядалі мадэль палітычнай сыстэмы, вызначанай Асноўным Законам, як тое, што не падлягае крытычнай пераацэнцы.

Кандыдат у прэзыдэнты Беларусі А. Лукашэнка ў тэзысах свае праграмы «Адвесьці народ ад бездані» падкрэсьліваў неабходнасьць «наўпростага кіраваньня дзяржаўнымі прадпрыемствамі; прызначэньня кіраўнікоў дзяржпрадпрыемстваў»[1]. Такім чынам захаваньне ў руках дзяржавы ўлады і ўласнасьці пераўтваралася ў найважнейшы мэханізм узмацненьня палітычных пазыцыяў кіраўніка выканаўчае ўлады — прэзыдэнта.

Адсутнасьць разуменьня неабходнасьці падзелу ўладаў характэрная і для праграмы кандыдата ў прэзыдэнты А. Дубко «Краіне патрэбны гаспадар». Прычым выказваецца гэта ў больш яўнай форме ў параўнаньні з папярэднім кандыдатам: «Парадак у краіне наводзіцца зьверху, і ў рэспубліцы павінен быць адзін гаспадар»[2].

У праграмах А. Лукашэнкі і А. Дубко гаварылася пра «народны» характар палітыкі прэзыдэнта, які мае дзеіць у адпаведнасьці з воляй масаў. Тым самым абгрунтоўвалася права кіраўніка дзяржавы дзейнічаць, не зважаючы на праўныя і інстытуцыйныя абмежаваньні. Заклікі А. Лукашэнкі «разьвіваць працэсы аб'яднаньня дзяржаваў, якія калісь уваходзілі ў СССР»[3], і А. Дубко «ня трапіцца на

---

[1] Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Минск, 2001. С. 203.

[2] Тамсама, с. 232.

[3] Тамсама, с. 209.

прынаду Захаду»[4] красамоўна сьведчылі пра іхнае бачаньне разьвіцьця Беларусі па-за межамі эўрапейскае прасторы.

На неабходнасьць правядзеньня прыватызацыі, стварэньня рынкавае эканомікі ўказвалі праграмы кандыдатаў у прэзыдэнты зь лягеру дэмакратаў: «Дзяржаўнасьць, дэмакратыя, рынак — шлях да дабрабыту» С. Шушкевіча і «Эканамічная праграма» З. Пазьняка. У гэтых дакумэнтах падводзіўся неабходны эканамічны падмурак пад будаўніцтва дэмакратычнай дзяржавы. Гэтыя кандыдаты заяўлялі пра «недапушчальнасьць пераўтварэньня Беларусі ў правінцыю Расеі», выступалі за разьвіцьцё беларускае дзяржавы ў рэчышчы заходняй дэмакратычнай мадэлі.

У 1999 г., у год заканчэньня ўсталяванага Канстытуцыяй 1994 г. тэрміну прэзыдэнцкіх паўнамоцтваў А. Лукашэнкі, дэмакратычныя сілы Беларусі правялі альтэрнатыўныя прэзыдэнцкія выбары. Праграмы кандыдатаў — лідэра Беларускага Народнага Фронту З. Пазьняка і экс-прэм'ер-міністра М. Чыгіра — адлюстроўвалі імкненьне кандыдатаў аднавіць дзеяньне Канстытуцыі 1994 г. У той самы час абодва кандыдаты высунулі шэраг дастаткова важкіх прапановаў, якія карэктавалі мадэль палітычнай сыстэмы, усталяванай Асноўным Законам 1994 г. Яны адзначалі неабходнасьць правядзеньня выбараў у парлямэнт на зьмяшанай (50% — па акругах і 50% — па партыйных сьпісах) або прапарцыйнай аснове. 50%-ую норму яўкі выбарцаў, якая дазваляла ўладам тарпэдаваць працэс фармаваньня парлямэнту і мясцовых Радаў, на думку М. Чыгіра, неабходна было зьнізіць да 25%. А роля Расеі ўва ўсталяваньні жорсткага аўтарытарнага рэжыму ў Беларусі падштурхнула З. Пазьняка да выразьнейшага азначэньня прыярытэтаў замежнае палітыкі Беларусі. На ягоную думку, задачы ўмацаваньня нацыянальнай бясьпекі краіны патрабуюць уступленьня Беларусі ў NATO і «вэктарнае арыентацыі» на Эўрапейскі Зьвяз.

Больш шырокае ўсьведамленьне неабходнасьці рэфармаваньня палітычнае сыстэмы краіны адбылося падчас выбарчай прэзыдэнцкай кампаніі 2001 г. Кандыдаты ў прэзыдэнты С. Домаш і У. Ганчарык выказаліся за правядзеньне канстытуцыйнай рэформы, накіраванай на стварэньне паўнавартаснага парля-

[4] Тамсама, с. 231.

мэнту, забесьпячэньне незалежнасьці судоў і СМІ, пашырэньне паўнамоцтваў ураду і органаў мясцовага самакіраваньня. Пры гэтым С. Домаш падтрымаў ідэю правядзеньня выбараў у парлямэнт па прапарцыйна-мажарытарнай сыстэме[5].

Праграмы палітычных партыяў

Першым дакумэнтам, які ўтрымліваў ідэі рэфармаваньня палітычнай сыстэмы, была «Праграма Беларускага Народнага Фронту за перабудову „Адраджэньне"» (1989 г.).

Вось асноўныя палітычныя ідэі гэтай праграмы:

– дзяржаўны сувэрэнітэт Беларусі, права беларускай нацыі на самавызначэньне;
– палітычны плюралізм;
– стварэньне праўнай дзяржавы, вяршэнства закону;
– разьвіцьцё беспасярэдніх формаў дэмакратыі;
– незалежнасьць суду, увядзеньне суду прысяжных;
– свабода слова, друку, сходаў;
– ажыцьцяўленьне права на стварэньне грамадзкіх арганізацыяў на аснове прынцыпу апавяшчэньня.

Ідэі дзяржаўнага сувэрэнітэту і дэмакратыі леглі ў аснову прынятай у траўні 1993 г. «Праграмы Партыі БНФ». У гэтым дакумэнце ўказвалася на неабходнасьць усталяваньня ў Беларусі парлямэнцкай формы кіраваньня: прафэсійны парлямэнт (Сойм) фармуецца на аснове зьмяшанае прапарцыйна-мажарытарнае сыстэмы. 50% агульнага складу дэпутатаў парлямэнту абіраюцца на аснове прапарцыйнай сыстэмы паводле партыйных сьпісаў, другая палова дэпутатаў – пэрсанальна па выбарчых акругах. На думку аўтараў праграмы,

[5] Праграмны выступ кандыдата ў прэзыдэнты С. Домаша //Народная Воля. 2001. 22 жніўня; «Дабро вашаму дому!» Тэзысы праграмы кандыдата ў прэзыдэнты У. Ганчарыка // Народная Воля. 2001. 28 жніўня.

гарантыяй стабільнай і эфэктыўнай працы парлямэнту ёсьць фармаваньне і дзейнасьць устойлівых парлямэнцкіх фракцыяў. Яны таксама засьцерагалі, што ўва ўмовах моцных палітычных пазыцыяў былой камуністычнай намэнклятуры ўвядзеньне ў Беларусі прэзыдэнцкай рэспублікі азначае рэальную магчымасьць усталяваньня дыктатуры. У той самы час у праграме адзначалася, што пры наяўнасьці эфэктыўнай сыстэмы стрымак і супрацьвагаў у Беларусі магчымае ўвядзеньне інстытуту прэзыдэнцтва. Але і ў гэтым выпадку цэнтральным элемэнтам палітычнай сыстэмы павінен застацца парлямэнт, які разам з судовай уладай зьдзяйсьняе кантроль над дзейнасьцю ўраду.

У праграме знайшло адлюстраваньне распаўсюджанае ў той час меркаваньне пра магчымасьць выкарыстаньня ў прадугледжаных законам выпадках мэханізму наўпроставай дэмакратыі — рэфэрэндуму. Аўтары праграмы пацьвердзілі прыхільнасьць БНФ да ідэі паступовага ўвядзеньня суду прысяжных і незалежнасьці судовай улады. У дакумэнтах былі выкладзеныя асноўныя палажэньні рэформы мясцовага самакіраваньня і адміністрацыйна-тэрытарыяльнай рэформы. Пры гэтым адзначалася неабходнасьць адпаведнасьці гэтых рэформаў палажэньням Эўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраваньні. Разьвіцьцё дэмакратыі ў Беларусі зьвязвалася з функцыянаваньнем шматпартыйнай сыстэмы, падзелам уладаў і забесьпячэньнем незалежнасьці СМІ. Што да інфармацыйнай бясьпекі, то ў праграме адзначалася недапушчальнасьць сытуацыі, пры якой расейскія СМІ займаюць дамінуючае становішча ў інфармацыйнай прасторы краіны.

У сфэры замежнапалітычных прыярытэтаў акцэнт рабіўся на разьвіцьцё супрацоўніцтва зь дзяржавамі «Балтыйска-Чарнаморскай Садружнасьці» і краінамі Цэнтральнае і Заходняе Эўропы, а таксама на неабходнасьці выхаду Беларусі з СНД.

У сьнежні 1993 г. была прынятая «Дэклярацыя праграмных мэтаў і прынцыпаў» Аб'яднанай дэмакратычнай партыі. Як і ў праграме БНФ, у ёй адзначалася неабходнасьць пабудовы ў Беларусі праўнай дзяржавы, разьвіцьця інстытутаў грамадзянскай супольнасьці і дэмакратыі на аснове падзелу ўладаў і дэцэнтралізацыі дзяржаўнага кіраваньня. Абмежаванасьць погляду на пэрспэктывы палітычнага разьвіцьця Беларусі ў праграме ў пэўнай ступені тлумачыцца тым, што дакумэнт быў прыняты напярэдадні прыняцьця Канстытуцыі 1994 г.

Крытэрам разьмежаваньня кансэрватараў і лібэралаў у Беларусі, апрача эканамічных пытаньняў, стала стаўленьне да праблемы нацыянальнага адраджэньня. Гэтая праблема, культурна-гістарычная паводле свайго характару, мела палітычны кантэкст: АДПБ ня бачыла пагрозу сувэрэнітэту з боку ўсходняга суседа.

У кастрычніку 1995 г. працэс кансалідацыі лібэральных сілаў завяршыўся. Была прынятая «Праграма Аб'яднанай грамадзянскай партыі». Што да праблемаў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі, то гэты дакумэнт ня меў істотных аднозьненьняў ад праграмы партыі-папярэдніцы — АДПБ. У той самы час ён адлюстроўваў нарастаньне супрацьстаяньня выканаўчай і заканадаўчай улады ў краіне. У дакумэнце адзначалася, што падзаконныя акты выканаўчае ўлады не павінны звужаць законных правоў чалавека, уводзіць абмежаваньні і рэглямэнтацыі, не прадугледжаныя законам. Адзначалася неабходнасьць стварэньня прафэсійнага парлямэнту і правядзеньня рэформы мясцовага самакіраваньня, адпаведнай дэмакратычным стандартам, а таксама павелічэньня ролі Канстытуцыйнага Суду ў якасьці эфэктыўнага інструмэнту сыстэмы стрымак і супрацьвагаў. Прапаноўвалася спрыяць разьвіцьцю недзяржаўных СМІ, а таксама прыватызаваць паліграфічныя прадпрыемствы, перадаўшы пры гэтым долю іх капіталу прэсе.

У чэрвені 1996 г. была прынятая «Праграма Беларускай сацыял-дэмакратычнай партыі (Народнай Грамады)». Разьдзел праграмы сацыял-дэмакратаў, прысьвечаны разгляду палітычнае будучыні Беларусі, ня ўтрымлівае істотных адрозьненьняў ад раней прынятых праграмаў. Разам з тым у дакумэнце пазначана, што Беларусь павінна быць парлямэнцкай рэспублікай з урадам, адказным перад Вярхоўнай Радай. Фармаваньне парлямэнту павінна ажыцьцяўляцца на аснове прапарцыйна-мажарытарнай выбарчай сыстэмы.

Як правіла, разгляд пэрспэктываў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі ажыцьцяўляецца партыямі ў рамках сваіх праграмаў. Вынятак — «Праграма сацыяльна-эканамічных рэформаў для Беларусі», прапанаваная АГП у 2001 г. Аднак і тут, як вынікае з назвы, пытаньні палітычных рэформаў разглядаюцца адно ў кантэксьце сацыяльна-эканамічных рэформаў. У дакумэнце адзначаецца неабходнасьць стварэньня ў Беларусі «адкрытай палітычнай сыстэмы, якая забясьпечвае ўмовы для палітычнай канкурэнцыі». Такая сыстэма

бачыцца ў парлямэнцкай рэспубліцы: «Выканаўчая ўлада – урад – фармуецца парлямэнцкай бальшынёй».

Канцэпцыі і праграмы, распрацаваныя незалежнымі групамі экспэртаў

Дасьледаваньні беларускіх недзяржаўных аналітычных цэнтраў або праводзіліся ў межах вузка вызначаных мэтаў і таму не дазваляюць уявіць палітычную сыстэму як адно цэлае, або мелі апісальны характар і не надавалі ўвагі распрацоўцы альтэрнатыўных мадэляў палітычнай сыстэмы Беларусі.

18 сакавіка 2000 г. група экспэртаў, згуртаваная вакол аналітычнага цэнтру «Стратэгія» і экс-сьпікера М. Грыба, апублікавала праграму «Стратэгія для Беларусі». Гэты праект вызначаўся яго стваральнікамі як канцэпцыя нацыянальнага разьвіцьця, але па сутнасьці, як адзначалі ў тым ліку і замежныя экспэрты, быў праектам эканамічных зьменаў. У прыватнасьці, экспэрт Цэнтру сацыяльна-эканамічных дасьледаваньняў П. Казаржэўскі (Варшава) выказаў на адрас удзельнікаў гэтага праекту пажаданьне канкрэтызаваць тэзыс пра неабходнасьць трансфармацыі Беларусі ў парлямэнцкую рэспубліку і апісаць разьмеркаваньне роляў паміж прэзыдэнтам, парлямэнтам і ўрадам.

Мадэлі палітычнае сыстэмы Беларусі паводле Канстытуцыяў 1994 і 1996 гг.

Арганізацыйная і функцыянальная слабасьць беларускае апазыцыі, спэцыфіка геапалітычнае сытуацыі прывялі да таго, што былая камуністычная эліта, каб захаваць уладу ў сваіх руках, вызначыла ў сваіх інтарэсах характар і кірунак трансфармацыі палітычнае сыстэмы.

Палітычная сыстэма БССР не прадугледжвала падзелу ўладаў. Артыкул 6 Канстытуцыі БССР 1978 г. абвяшчаў: «Вядучай і кіруючай сілай савецкага грамадзтва, ядром ягонае палітычнае сыстэмы, дзяржаўных і грамадзкіх арганізацыяў

ёсьць Камуністычная партыя Савецкага Саюзу»[6]. Па распадзе СССР і забароне дзейнасьці КПСС падзел уладаў быў абвешчаны, але рэальнае становішча было іншым. Разьвітая кампартыйная гіерархія, якая працінала палітычную і эканамічную сыстэму беларускага грамадзтва як па вэртыкалі, гэтак і па гарызанталі, дазваляла прэм'ер-міністру В. Кебічу і ягонаму акружэньню (былым сакратарам ЦК КПБ) ажыцьцяўляць кантроль над фармальна незалежнымі ад выканаўчай улады Вярхоўнай Радай і органамі судовае ўлады. Канцэнтрацыя рэальнай улады ў руках Рады Міністраў цягам 1992—1993 гг. стварыла перадумовы для ўвядзеньня ў Беларусі прэзыдэнцкае рэспублікі. Праект Канстытуцыі Беларусі, створаны ў інтарэсах В. Кебіча і падтрыманы бальшынёй дэпутатаў парлямэнту, адлюстроўваў імкненьне намэнклятурных вярхоў захаваць за сабой вагары кантролю над заканадаўчай і судовай уладамі.

Канстытуцыя Рэспублікі Беларусі, прынятая Вярхоўнай Радай 15 сакавіка 1994 г., дэкляравала падзел уладаў (арт. 6), аднак не ўтрымлівала дастатковых гарантыяў захаваньня гэтага падзелу. Вярхоўная Рада апрача заканадаўчых паўнамоцтваў атрымала значныя паўнамоцтвы фармаваць іншыя органы ўлады. Паводле арт. 83, ч. 7 Канстытуцыі, Вярхоўная Рада абірала Канстытуцыйны Суд, Вярхоўны Суд, Найвышэйшы Гаспадарчы Суд, генэральнага пракурора, старшыню і Раду Кантрольнай палаты, старшыню і чальцоў Управы Нацыянальнага банку. Канстытуцыя надавала Вярхоўнай Радзе паўнамоцтвы фармаваць Цэнтральную камісію па выбарах і правядзеньні ўсебеларускіх рэфэрэндумаў. Вярхоўная Рада вызначала асноўныя кірункі ўнутранае і замежнае палітыкі (арт. 83, ч. 9), ратыфікавала і дэнансавала міжнародныя дамовы Рэспублікі Беларусі (арт. 83, ч. 12). Канстытуцыя надавала парлямэнту і значныя кантрольныя паўнамоцтвы. Ён зацьвярджаў бюджэт краіны, справаздачу пра яго выкананьне, нарматывы адлічэньняў ад агульнадзяржаўных падаткаў і даходаў у мясцовыя бюджэты (арт. 83, ч. 10), а таксама вызначаў падаткі і зборы, ажыцьцяўляў кантроль за грашовай эмісіяй.

Парлямэнт меў кантрольныя паўнамоцтвы ў дачыненьні да прэзыдэнта: арт. 104 прадугледжваў працэдуру імпічмэнту кіраўніка дзяржавы. Ён таксама

---

[6] Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі. Менск, 1978. С. 3.

мог кантраляваць і ўрад Беларусі — Кабінэт Міністраў. Артыкул 107 прадугледжваў, што прэм'ер-міністар, ягоныя намесьнікі, міністры замежных справаў, фінансаў, абароны, унутраных справаў, старшыня КДБ прызначаюцца і вызваляюцца ад пасады прэзыдэнтам пры згодзе Вярхоўнай Рады. Парлямэнт меў права патрабаваць ад любога чальца Кабінэту Міністраў справаздачу ў справе выкананьня законаў. У выпадку парушэньня чальцом Кабінэту Міністраў Канстытуцыі і законаў Вярхоўная Рада мела права паставіць перад прэзыдэнтам пытаньне аб датэрміновым вызваленьні вінаватага ад пасады.

Паводле Канстытуцыі, прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі быў кіраўніком дзяржавы і выканаўчай улады (арт. 95).

Абвяшчаючы самастойнасьць дзяржаўных органаў у межах вызначаных паўнамоцтваў (арт. 6), Канстытуцыя зьмяшчала пэўныя мэханізмы, якія дазвалялі кіраўніку дзяржавы і выканаўчай улады лёгка разбурыць «сыстэму стрымак і супрацьвагаў», не парушаючы пры гэтым Асноўнага Закону. Дастаткова шырокія паўнамоцтвы, якія Канстытуцыя надавала парлямэнту, ува ўмовах пасьлясавецкай Беларусі самі па сабе не рабілі найвышэйшы заканадаўчы орган краіны незалежным ад выканаўчай улады. Па-першае, абраньне дэпутатаў Вярхоўнай Рады на аснове мажарытарнае выбарчае сыстэмы пры дамінаваньні кампартыйнае намэнклятуры стварала мноства мажлівасьцяў для кіраўнічае эліты праводзіць у склад парлямэнту «сваіх людзей». У гэтых умовах дэмакраты маглі разьлічваць адно на нязначнае прадстаўніцтва ў Вярхоўнай Радзе.

Па-другое, Канстытуцыя фактычна замацоўвала існаваньне ў Беларусі непрафэсійнага парлямэнту. Артыкул 92 абвяшчаў: «Дэпутат Вярхоўнай Рады зьдзяйсьняе свае паўнамоцтвы ў Вярхоўнай Радзе на прафэсійнай аснове або, паводле жаданьня, не перапыняючы сваю вытворчую або службовую дзейнасьць»[7]. Гэткі «лаз» адчыняў магчымасьць для выканаўчай улады праводзіць у склад парлямэнту сваіх прадстаўнікоў. Апрача таго, пры дамінаваньні дзяржаўнае формы ўласнасьці выканаўчая ўлада мела багаты арсэнал спосабаў узьдзеяньня на парлямэнтароў, якія збольшага прадстаўлялі эканамічную эліту.

[7] Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Менск, 1994. С. 17.

Хісткасьць пазыцыяў парлямэнту як самастойнага органа дзяржаўнае ўлады тлумачылася таксама канцэнтрацыяй у руках кіраўніка выканаўчае ўлады шэрагу іншых магутных вагароў палітычнага ўплыву. Канстытуцыя абвяшчала, што дзяржава гарантуе роўныя ўмовы для разьвіцьця ўсіх формаў уласнасьці (арт. 13). Асноўны Закон, аднак, не прадугледжваў абавязкаў дзяржавы спрыяць разьвіцьцю прыватнага сэктару эканомікі. *Ужо сама сабой канцэнтрацыя ў руках дзяржавы ўлады і ўласнасьці спаважна ўзмацняла палітычныя пазыцыі выканаўчае ўлады, стварала ўмовы для канцэнтрацыі ўлады ў руках кіраўніка дзяржавы — прэзыдэнта.*

Важкім мэханізмам узмацненьня палітычных пазыцыяў прэзыдэнта былі ягоныя паўнамоцтвы ў сфэры кадравае палітыкі. Арт. 100, ч. 11 даваў прэзыдэнту права прызначаць шырокае кола службовых асобаў. Прызначэнцы прэзыдэнта складалі ня толькі апарат дзяржаўнага кіраваньня, але і дырэктарат дзяржаўных прадпрыемстваў. Ува ўмовах пасьлясавецкага грамадзтва, дзе носьбітамі ідэі правадырства былі ня толькі шырокія народныя масы, але й значная частка палітычнае й эканамічнае эліты, умоваю кар'ернага росту станавілася асабістая адданасьць кіраўніку дзяржавы.

Канстытуцыя захоўвала ўсталяваны ў савецкі час адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі на вобласьці, раёны, гарады і іншыя адзінкі (арт. 9). Паводле Асноўнага Закону, мясцовае кіраваньне і самакіраваньне ажыцьцяўляецца грамадзянамі праз мясцовыя Рады дэпутатаў, выканаўчыя і распарадчыя органы (арт. 117). Артыкул 119 абвяшчаў: «Мясцовыя Рады дэпутатаў у межах кампэтэнцыі вырашаюць пытаньні мясцовага значэньня зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў мясцовага насельніцтва, выконваюць рашэньні вышэйшых дзяржаўных органаў»[8]. Фактычна гэта азначала існаваньне «выканаўчае вэртыкалі» яшчэ да прыняцьця адпаведных нарматыўных актаў. Лукашэнку адно заставалася назваць яе прэзыдэнцкай. Дэ-факта гэтая вэртыкаль была падпарадкаваная Лукашэнку з моманту ягонага прыходу да ўлады.

Канстытуцыя давала прэзыдэнту права прызначаць судзьдзяў Рэспублікі Беларусі, апроч тых, абраньне якіх было аднесена да кампэтэнцыі Вярхоўнай

[8] Тамсама, с. 23.

Рады (арт. 100, ч. 10). Гэтае паўнамоцтва адкрывала перад кіраўніком выканаўчай улады магчымасьць караць сваіх апанэнтаў крымінальным перасьледам.

Канстытуцыя дэкляравала, што манапалізацыя сродкаў масавае інфармацыі дзяржавай, а таксама цэнзура не дапускаюцца (арт. 33). Гарантыя свабоды думкі, перакананьняў і іх вольнага выяўленьня «завісла ў паветры» (тамсама) хаця б з тае прычыны, што не было вырашанае пытаньне прыватызацыі прадпрыемства-манапаліста на рынку друкаванае прадукцыі — выдавецтва «Беларускі дом друку». І што ня менш істотна, Канстытуцыя аніяк не закранала пытаньняў формы ўласнасьці, статусу дзяржаўных тэлебачаньня і радыё, аб'яднаных у Нацыянальнай дзяржаўнай тэлерадыёкампаніі. Дзяржава ў асобе выканаўчай улады мела магчымасьць захаваць дамінантнае становішча ў беларускай інфармацыйнай прасторы — шляхам судовага перасьледу, падатковага ціску на недзяржаўныя СМІ або адмовы ў выдачы ліцэнзіі.

Канстытуцыя прадугледжвала, што для вырашэньня важкіх пытаньняў дзяржаўнага і грамадзкага жыцьця могуць праводзіцца рэспубліканскія рэфэрэндумы (арт. 73). Вэртыкаль выканаўчай улады, якая ўжо фактычна існавала, дазваляла кіраўніку дзяржавы ў поўнай меры выкарыстоўваць адміністрацыйны рэсурс з мэтай атрыманьня жаданых вынікаў рэфэрэндумаў. А сыстэма Радаў паранейшаму працавала ня толькі як сыстэма палітычнага кантролю над рэгіёнамі, але і як сыстэма ідэалягічнай апрацоўкі электарату. Апроч таго, выканаўчая ўлада, дзякуючы кантролю над самымі ўплывовымі — электроннымі — СМІ, мела магчымасьць маніпуляваць масавай сьвядомасьцю. Правядзеньне рэспубліканскіх рэфэрэндумаў з загадзя вызначаным вынікам адкрывала перад прэзыдэнтам і ягоным атачэньнем магчымасьць вызначаць кірункі ўнутранай і вонкавай палітыкі, не зважаючы на думку парлямэнту. Больш за тое, атрыманы вынік «народнага волевыяўленьня» пры неабходнасьці мог быць выкарыстаны як магутны вагар ціску на Вярхоўную Раду.

Ужо цягам першага году знаходжаньня ўва ўладзе А. Лукашэнкі згаданыя слабыя месцы ў Канстытуцыі стварылі рэальныя мажлівасьці росту палітычнага ўплыву кіраўніка дзяржавы. Відавочнае ўзмацненьне жорсткасьці палітычнага рэжыму да лістапада 1996 г. зрабіла бессэнсоўным захаваньне ў ценю мэханізмаў кантролю над Вярхоўнай Радай з боку кіраўніка выканаўчае ўлады. «Ценявыя»

магчымасьці прэзыдэнта мусілі быць легалізаваныя праз замацаваньне іх у Канстытуцыі. Гэта выбіла б з рук дэмакратаў адзін з галоўных козыраў — магчымасьць апэляваць да Канстытуцыйнага Суду з прычыны парушэньня Канстытуцыі выканаўчай уладай.

На рэфэрэндуме, які адбыўся 24 лістапада 1996 г., 70,5% (паводле афіцыйных дадзеных) выбарцаў выказаліся ў падтрымку ўнясеньня зьменаў у Канстытуцыю краіны, прапанаваных кіраўніком выканаўчае ўлады. Па сутнасьці, была прынятая прынцыпова новая Канстытуцыя, якая зрабіла магчымым фармаваньне ў краіне жорсткага аўтарытарнага рэжыму.

У рамках гэтага праекту прадстаўнікамі недзяржаўных арганізацыяў упершыню зробленая спроба дыягнаставаць рэальны стан у Беларусі базавых інстытутаў палітычнай сыстэмы — структураў дзяржаўнай улады і мясцовага самакіраваньня, а таксама разрабіць, з улікам досьведу сучаснай дэмакратыі і беларускай нацыянальна-культурнай спэцыфікі, «ідэальную» мадэль палітычнай сыстэмы, якая б дазволіла нашай дзяржаве стабільна разьвівацца ў рамках працэсаў эўрапейскай інтэграцыі.

Дыягназ сучаснай палітычнай сыстэмы Беларусі

Характар палітычнага рэжыму

Віктар Чарноў

Палітычная сыстэма — гэта сукупнасьць палітычных інстытутаў і суб'ектаў, якія ўзаемадзеюць паміж сабой у мэтах фармаваньня і правядзеньня ў жыцьцё пэўнага палітычнага курсу грамадзтва або групаў, якія яго складаюць.

Дзяржава — інстытут палітычнай сыстэмы, які забясьпечвае выпрацоўку і ажыцьцяўленьне палітычнага курсу праз спэцыялізаваныя органы — парлямэнт, урад, суды і адміністрацыйна-бюракратычныя ўстановы. Гэтыя структуры выконваюць пэўныя функцыі, якія, у сваю чаргу, адлюстроўваюцца ў палітычным курсе. Палітычная сыстэма ў той ці іншы прамежак часу набывае канкрэтныя структурна-функцыянальныя абрысы ў палітычным рэжыме. Палітычны рэжым ёсьць характарам і спосабам узаемадзеяньня элемэнтаў палітычнай сыстэмы[9].

Палітычны рэжым Беларусі разглядаецца намі перш за ўсё з пункту гледжаньня арганізацыі і спосабаў фармаваньня органаў цэнтральнай і мясцовае ўлады. Паводле гэтага парамэтра асноўным крытэрам дыфэрэнцыяцыі палі-

[9] У гэтай працы тэрмін «палітычны рэжым» выкарыстоўваецца ў больш вузкім сэнсе — як характар (спосаб) функцыянаваньня дзяржавы, як сукупнасьць сродкаў і мэтадаў ажыцьцяўленьня дзяржаўнай улады.

тычных рэжымаў ёсьць ступень канцэнтрацыі, цэнтралізацыі і абмежаваньня ўлады кіраўнічай эліты. У адных палітычных сыстэмах улада дэканцэнтраваная, падзеленая паміж рознымі інстытутамі, у іншых улада гранічна сканцэнтраваная ў адным інстытуце. Адныя сыстэмы больш дэцэнтралізаваныя, другія — больш цэнтралізаваныя. У выніку адныя палітычныя сыстэмы аказваюцца больш дэмакратычнымі, другія — больш аўтарытарнымі.

Пры аналізе палітычных рэжымаў (у тым ліку аўтарытарных, да якіх належыць сучасны беларускі) найважнейшым крытэрам ёсьць характар улады, яе арыентацыя на захаваньне статус-кво або на зьмены ў грамадзтве. Калі кіравацца гэтым крытэрам, можна вылучыць наступныя разнавіднасьці аўтарытарызму: кансэрватыўныя, рэакцыйныя і лібэральныя рэжымы. Іншым ключавым крытэрам клясыфікацыі палітычных рэжымаў зьяўляецца *носьбіт улады*. На падставе гэтага крытэра аўтарытарныя рэжымы можна падзяліць на пэрсаналісцкія дыктатуры і алігархіі. Разглядаючы з гэтых пазыцыяў аўтарытарны рэжым у Беларусі, можна вызначыць як рэакцыйную, кансэрватыўна-савецкую пэрсаналісцкую дыктатуру з моцнымі таталітарнымі тэндэнцыямі.

Для пераважнае бальшыні пасьлясавецкіх краінаў, што пайшлі шляхам рэформаў, характэрная рэакцыя непрыняцьця новых грамадзкіх стасункаў. Палітычным і ідэалягічным выразьнікам гэтае тэндэнцыі стаў левы савецкі кансэрватызм, які ў залежнасьці ад акалічнасьцяў набываў розныя формы — ад досыць памяркоўных да самых агрэсіўных і рэакцыйных. Аднак у Беларусі кансэрватыўна-савецкая тэндэнцыя ня толькі набыла найбольш рэакцыйныя рысы, але змагла стаць палітычнай дамінантай і, больш за тое, канстытуявацца ў дзяржаўную ўладу. Інтэгральнай палітычна-ідэалягічнай якасьцю гэтага рэжыму ёсьць рэакцыйны савецкі кансэрватызм, які выяўляе ня толькі тугу традыцыяналісцкае савецкае сьвядомасьці па эпосе, якая адыходзіць, але і сьвядомае імкненьне любым коштам спыніць у Беларусі (ды й ня толькі ў Беларусі) разьвіцьцё глябальнага працэсу дэмакратызацыі і рэстаўраваць у мадыфікаваным выглядзе асноўныя элемэнты савецкага ладу (ад СССР і кіраўнічае вэртыкалі кшталту «партыя — Саветы» да абавязковых суботнікаў).

Можна вылучыць наступныя доўгатэрміновыя, стратэгічныя кампанэнты палітычнага курсу кіраўнічага рэжыму, якія вызначаюць лёгіку ягоных паводзінаў:

– умацаваньне і максымальна доўгае існаваньне рэжыму асабістае ўлады прэзыдэнта Аляксандра Лукашэнкі;
– рэстаўрацыя і кансэрвацыя ў мадыфікаваным выглядзе некаторых асноўных элемэнтаў ранейшага савецкага ладу;
– экспансія ўсярэдзіну непадкантрольнае рэжыму грамадзянскае супольнасьці;
– экспансія вонкі і, насамперш, у багатую рэсурсамі «братнюю Расею» з фантастычнай пэрспэктывай захапіць «маскоўскі сталец».

Прынятая ў выніку дзяржаўнага перавароту ў лістападзе 1996 г. новая Канстытуцыя дазволіла:

– легалізаваць дэ-факта дыктатуру прэзыдэнта, напрыклад, юрыдычна аформіць надсыстэмныя інстытуты ўлады, якія не вызначаліся Канстытуцыяй 1994 г. (Адміністрацыя Прэзыдэнта, Управа справамі Прэзыдэнта);
– значна павысіць узровень канцэнтрацыі, цэнтралізацыі і кансалідацыі інстытутаў улады, замацаваць дыктатуру ў форме адзінаасобнага і практычна неабмежаванага панаваньня, г. зн. безумоўнага падпарадкаваньня іншых структураў улады любым загадам з боку прэзыдэнта.

Прэзыдэнт ёсьць асноўнай крыніцай улады і мае магчымасьць прыняцьця канчатковых палітычных рашэньняў практычна ўва ўсім спэктры значных для грамадзтва пытаньняў. Пазыцыі ўсіх іншых асобаў у дзяржаўнай гіерархіі знаходзяцца ў простай залежнасьці ад ступені іхнага доступу, блізіні да прэзыдэнта, ад іх асабістае адданасьці кіраўніку дзяржавы і падтрымкі зь ягонага боку.

Прэзыдэнт і выканаўчая вэртыкаль – гэта адзіны паўнавартасны інстытут улады. Апошняе азначае, што ў краіне практычна не існуе падзелу ўладаў. Няма паўнапраўнага парлямэнту. Суд цалкам залежыць ад выканаўчае ўлады. Ліквідаванае мясцовае самакіраваньне. Кіраўнікі мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў не абіраюцца, а прызначаюцца прэзыдэнтам.

Рэжым, што праўда, мае пэўныя прыкметы электаральнае дэмакратыі і дэкляруе палітычны плюралізм. Аднак нават на заканадаўчым узроўні ён сур'ёзна абмяжоўвае, а на практыцы цалкам нэўтралізуе магчымасьць сумленных канкурэнтных выбараў, здольных прывесьці да зьмены ўлады. Палітычныя партыі аказаліся выпхнутымі па-за палітычную сыстэму і адыгрываюць дысфункцыя-

нальную ролю. Асобныя групы інтарэсаў крыху ўплываюць на фармаваньне канкрэтнае палітыкі, але яны дзеюць лятэнтна і спрыяюць росту карупцыі.

Такім чынам, пэрсаналісцкі рэжым гранічна скараціў колькасьць актараў, якія маюць рэальныя інстытуцыйныя магчымасьці прыняцьця важных дзяржаўных рашэньняў або істотнага ўплыву на цяперашнюю палітыку.

Структуры найвышэйшай выканаўчай і заканадаўчай уладаў

Віктар Чарноў

Форма кіраваньня

Каб зразумець мэханізм дзеяньня найвышэйшае дзяржаўнае ўлады, неабходна дакладна ўяўляць сабе яе структуру і функцыі. Апісаньне дзяржавы звычайна пачынаецца з высьвятленьня канстытуцыйнае формы кіраваньня.

Форма кіраваньня — гэта спосаб арганізацыі найвышэйшых органаў дзяржавы, сыстэмы іх стасункаў адзін з адным і з грамадзтвам. Яна ёсьць канкрэтным увасабленьнем пэўнага палітычнага рэжыму. Ад вызначанасьці формы кіраваньня шмат у чым залежыць кансалідаванасьць, легітымнасьць і эфэктыўнасьць дзяржаўных структураў, а значыць, устойлівасьць палітычнага рэжыму.

У Беларусі ў 1994 г. наўзамен квазіпарлямэнцкай, савецка-прэм'ерскай рэспублікі прыйшла прэзыдэнцкая форма кіраваньня, заснаваная на інстытуце простых выбараў прэзыдэнта. Фармальна яна ўяўляла сабой амаль клясычны ўзор канстытуцыйнае дэмакратыі прэзыдэнцкага кшталту. Аднак на практыцы прэзыдэнцкая рэспубліка трансфармавалася ў пэрсаналісцкую дыктатуру. Яе інстытуцыйным выражэньнем стала супэрпрэзыдэнцкая рэспубліка, якая ўсталявалася ў выніку дзяржаўнага перавароту ў лістападзе 1996 г.

Супэрпрэзыдэнцкая рэспубліка характарызуецца гранічнай канцэнтрацыяй усіх галінаў улады ў руках прэзыдэнта. Ён ёсьць ня толькі кіраўніком дзяржавы

і ўраду, але й валодае правам выданьня нарматыўных актаў, што маюць моц закону, роспуску парлямэнту, прызначэньня і адхіленьня паводле адзінаасобнага рашэньня судзьдзяў і кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў.

Асноўная асаблівасьць Канстытуцыі Рэспублікі Беларусі ў рэдакцыі 1996 г. палягае ў тым, што, з аднаго боку, яна максымальна ўмацоўвае прэзыдэнцкую ўладу, робіць яе фактычна неабмежаванай і недатыкальнай, а зь іншага — спрабуе надаць гэтай уладзе бачнасьць канстытуцыйнай законнасьці.

Новая Канстытуцыя Беларусі абвяшчае прэзыдэнта кіраўніком дзяржавы, гарантам Канстытуцыі, правоў і свабодаў чалавека і грамадзяніна. Дзеля гэтага прэзыдэнт атрымлівае спэцыфічныя арбітражныя функцыі пасярэдніцтва паміж органамі найвышэйшае дзяржаўнае ўлады. Юрыдычна прэзыдэнт ня ёсьць кіраўніком выканаўчай улады, якая ажыцьцяўляецца ўрадам пад кіраўніцтвам прэм'ер-міністра. У той самы час прадугледжаны прынцып двайное адказнасьці ўраду: ён у сваёй дзейнасьці падсправаздачны прэзыдэнту і адказны перад парлямэнтам. Гэты прынцып выяўляецца ў тым, што прэзыдэнт мае права прыняць рашэньне аб адстаўцы ўраду, а парлямэнт мае магчымасьць вотуму недаверу ўраду, што, у сваю чаргу, абумоўлівае наяўнасьць у прэзыдэнта права датэрміновага роспуску парлямэнту.

Такім чынам, перад намі нібыта тыповы варыянт прэзыдэнцка-парлямэнцкай рэспублікі. Аднак пільнейшы аналіз суадносінаў рэальных паўнамоцтваў галінаў улады, закладзеных у Канстытуцыі Рэспублікі Беларусі, паказвае, што па сутнасьці мы маем справу з аўтарытарнай, супэрпрэзыдэнцкай сыстэмай кіраваньня. Абвешчаны ў арт. 6 Канстытуцыі Беларусі прынцып падзелу ўладаў трансфармаваны ў зусім недарэчную і нязграбную канструкцыю ўзаемадзеяньня ўладаў пад абсалютным патранажам прэзыдэнта.

Інстытут прэзыдэнта

Найбольш навочна гэтая канструкцыя выяўляецца ў тым, як арганізаваная прэзыдэнцкая ўлада. Прэзыдэнт РБ займае асаблівае становішча ў структуры найвышэйшае ўлады. Канстытуцыя надае прэзыдэнту настолькі шырокія паўнамоцтвы, што яны становяцца практычна неабмежаванымі.

Хаця прэзыдэнт фармальна ня ёсьць кіраўніком выканаўчай улады (у Канстытуцыі няма нават такога пайма), ён тым ня менш валодае рэальнымі паўнамоцтвамі кіраўніка ўраду — Рады Міністраў. Прэзыдэнт мае права ня толькі прызначаць з згоды парлямэнту прэм'ер-міністра і старшыняваць на паседжаньнях Рады Міністраў, але й аднаасобна вызначаць структуру ўраду, прызначаць і адхіляць ад пасады яго чальцоў, прымаць рашэньні аб адстаўцы ўраду. Апрача таго, прэзыдэнт мае права выдаваць указы і распараджэньні, якія маюць абавязковую моц на тэрыторыі краіны, а таксама скасоўваць якія-любя акты ўраду. Такое шырокае кола выканаўчых паўнамоцтваў прэзыдэнта характэрнае зболь-шага для прэзыдэнцкіх і супэрпрэзыдэнцкіх сыстэмаў кіраваньня.

Пры гэтым прэзыдэнт мае паўнамоцтвы выдаваць ня толькі ўказы і распараджэньні, але й *дэкрэты*, якія маюць моц законаў. У выпадку разыходжаньня дэкрэту або ўказу з законам вяршэнства мае нарматыўны акт прэзыдэнта за выняткам тых выпадкаў, калі паўнамоцтвы на выданьне дэкрэту або ўказу былі дадзеныя законам. Наяўнасьць у прэзыдэнта *заканадаўчае* функцыі — тыповая адзнака супэрпрэзыдэнцкае формы кіраваньня.

Разам з тым прэзыдэнт надзвычай уплывае на фармаваньне і дзейнасьць парлямэнту — Нацыянальнага Сходу. Па-першае, ён наўпрост прызначае восем (з 64) чальцоў верхняй палаты парлямэнту — Рады Рэспублікі. Такое права маюць і прэзыдэнты некаторых парлямэнцкіх рэспублік. Аднак іхнае права мае толькі сымбалічны характар. Апрача таго, прэзыдэнт ускосна прызначае і астатніх чальцоў Рады Рэспублікі, паколькі яны абіраюцца ад кожнай вобласьці і гораду Менску пад кантролем Адміністрацыі Прэзыдэнта на супольных паседжаньнях дэпутатаў мясцовых Радаў адпаведнага рэгіёну.

Па-другое, даючы прэзыдэнту права вярнуць закон або асобныя яго палажэньні з сваімі пярэчаньнямі ў Палату Прадстаўнікоў, Канстытуцыя адкрывае яму вялікія магчымасьці для роспуску парлямэнту. Паўнамоцтвы Палаты Прадстаўнікоў — ніжняе палаты Нацыянальнага Сходу — могуць быць датэрмінова спыненыя прэзыдэнтам пры: 1) адмове даверу ўраду, 2) выказваньні вотуму недаверу ўраду, 3) двухразовай адмове ў згодзе на прызначэньне прэм'ер-міністра, 4) паўторным адхіленьні праграмы дзейнасьці ўраду, 5) нарэшце, абедзьве палаты могуць быць распушчаныя «ў выпадку сыстэматычнага або грубага

парушэньня палатамі парлямэнту Канстытуцыі»[10], што зь юрыдычнага гледзішча зусім абсурдна.

У сваю чаргу, грувасткая працэдура імпічмэнту практычна выключае магчымасьць датэрміновага адхіленьня прэзыдэнта. Спалучэньне на гэтым тле ў адных руках функцыі кіраўніка ўраду і такіх шырокіх паўнамоцтваў для роспуску парлямэнту ёсьць сьведчаньнем небясьпечнага перакосу ў суадносінах галінаў улады на карысьць прэзыдэнта, што характарызуе такую форму кіраваньня як супэрпрэзыдэнцкую.

Прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі мае фактычна неабмежаваныя паўнамоцтвы фармаваць іншыя дзяржаўныя структуры. Ён аднаасобна прызначае і адхіляе ад пасады шасьцёх (з 12) чальцоў Канстытуцыйнага Суду, усіх судзьдзяў агульных судоў, шасьцёх (з 12) чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў, старшыню Камітэту дзяржаўнага кантролю, кіраўнікоў мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў. Прычым, калі тэрмін паўнамоцтваў судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду абумоўліваецца ў Канстытуцыі 11 гадамі, дык іншыя службовыя асобы, улучаючы *судзьдзяў*, прызначаюцца на *нефіксаваны* тэрмін і могуць быць адхіленыя на жаданьне прэзыдэнта ў *любы час*. Гэта яшчэ адна прыкмета супэрпрэзыдэнцкае рэспублікі — *кадравая залежнасьць судовае ўлады* ад аднае асобы. Што праўда, шэраг найвышэйшых службовых асобаў прызначаецца прэзыдэнтам пры згодзе Рады Рэспублікі. Гэта — старшыня Канстытуцыйнага Суду, старшыня і судзьдзі Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, старшыня Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў, генэральны пракурор, старшыня і чальцы праўленьня Нацыянальнага банку. Аднак, што цікава, усе згаданыя службовыя асобы адхіляюцца ад пасады прэзыдэнтам бяз згоды Рады Рэспублікі, адно з інфармаваньнем апошняй.

Паводле дзейнае Канстытуцыі прэзыдэнт аднаасобна адхіляе ад пасады і тых нешматлікіх службовых асобаў, якія абіраюцца Радай Рэспублікі — шэсьць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду і шэсьць чальцоў Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў. На гэта нават не патрэбная

[10] Конституции стран СНГ и Балтии. — Москва, 1999. С. 142.

згода Рады Рэспублікі. Дастаткова адно «паведамленьня». Такім чынам, новая Канстытуцыя *легалізавала* аўтарытарную кадравую палітыку 1995—1996 гг., калі прэзыдэнт антыканстытуцыйным указам адхіляў ад пасады тых асобаў (напрыклад, старшыню Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў), якіх паводле Канстытуцыі 1994 г. прызначаў і адхіляў не прэзыдэнт, а Вярхоўная Рада РБ.

Прэзыдэнцкая ўлада абапіраецца на гэтак званую «прэзыдэнцкую вэртыкаль» — абласныя, раённыя, гарадзкія і раённыя (у гарадох) адміністрацыі, кіраўнікоў якіх, як ужо адзначалася, прызначае і адхіляе ад пасады прэзыдэнт. У структурах прэзыдэнцкае ўлады найперш трэба вылучыць *Адміністрацыю Прэзыдэнта*. Яна ўяўляе сабой вяршыню «прэзыдэнцкае вэртыкалі» і ў якасьці «паралельнага кабінэту» вельмі нагадвае ЦК кампартыі.

Адміністрацыя — гэта другі пасьля прэзыдэнта цэнтар улады, які ўзвышаецца над іншымі дзяржаўнымі ўстановамі (разам з Радай Міністраў і Нацыянальным Сходам). Аналіз арганізацыйнае схемы Адміністрацыі Прэзыдэнта і рэальных шляхоў разгляду праектаў дэкрэтаў, указаў і распараджэньняў кіраўніка дзяржавы паказвае, што на гэты працэс уплываюць у першую чаргу людзі Адміністрацыі і ў значна меншай ступені ўрад, не гаворачы пра парлямэнт. Аднак функцыі Адміністрацыі ў Канстытуцыі зусім не пазначаныя. Таму яна ўяўляе сабой паўлегальны орган улады, своеасаблівую «дзяржаву ў дзяржаве», падуладную адно прэзыдэнту.

Парлямэнт

Найвышэйшым прадстаўнічым і заканадаўчым органам Рэспублікі Беларусі ёсьць *Нацыянальны Сход*, які складаецца зь дзьвюх палатаў — *Палаты Прадстаўнікоў і Рады Рэспублікі*. Палата Прадстаўнікоў (110 дэпутатаў) абіраецца простым усеагульным галасаваньнем. Рада Рэспублікі (64 чальцы) лічыцца палатай тэрытарыяльнага прадстаўніцтва. 56 яе чальцоў абіраюцца на паседжаньнях дэпутатаў мясцовых Радаў. Ад кожнае вобласьці і гораду Менску дэпутаты мясцовых Радаў выбіраюць восем чальцоў Рады Рэспублікі. Пры гэтым, як правіла, выбіраюцца кандыдаты, якія ўяўляюць сабой крэатуру прэзыдэнта.

Паводле Канстытуцыі, Палата Прадстаўнікоў закліканая выконваць у асноўным *заканадаўчыя* функцыі. Аднак яе роля ў агульным законатворчым працэсе ня ёсьць вызначальнай. Падрыхтоўка законаў (у тым ліку канстытуцыйных законаў і законаў аб зацьвярджэньні асноўных кірункаў унутранай і замежнай палітыкі краіны) і іх прыняцьце не ўваходзяць у лік імпэратыўных функцыяў Палаты Прадстаўнікоў. Яна закліканая не распрацоўваць, а разглядаць праекты законаў і прымаць іх як *праекты*, якія затым ухваляюцца або адхіляюцца Радай Рэспублікі. Законапраект становіцца законам у выпадку ягонае ўхвалы верхняй палатай, пасьля чаго ён трапляе на подпіс прэзыдэнту.

У той самы час Канстытуцыя прадугледжвае магчымасьць прыняцьця закону і Палатай Прадстаўнікоў. Але толькі ў тым выпадку, калі яна зможа пераадолець вэта Рады Рэспублікі. Для гэтага за адхілены законапраект мусяць прагаласаваць ня менш як 2/3 поўнага складу ніжняе палаты. Далей прыняты закон падаецца на подпіс прэзыдэнту, які таксама можа скарыстацца правам вэта. Вэта прэзыдэнта лічыцца пераадоленым, калі закон будзе ўхвалены ня менш як дзьвюма траціямі галасоў ад поўнага складу абедзьвюх палатаў.

Такім чынам, законапраект, распрацаваны і прыняты Палатай Прадстаўнікоў, можа сустрэць на сваім далейшым шляху трайное вэта — Рады Рэспублікі, прэзыдэнта і зноў Рады Рэспублікі. Становіцца зразумелай галоўная функцыя паўпрызначанай верхняй палаты, існаваньне якой само па сабе ня мае ніякага сэнсу ў невялікай унітарнай дзяржаве: у выпадку выхаду з-пад прэзыдэнцкага кантролю Палаты Прадстаўнікоў Рада Рэспублікі закліканая стаць адным з бар'ераў на шляху законапраектаў і пастановаў ніжняй палаты, якія пярэчаць палітычнаму курсу прэзыдэнта.

Сур'ёзна абмяжоўвае заканадаўчую ініцыятыву Палаты Прадстаўнікоў артыкул 99 Канстытуцыі Беларусі: «Законапраекты, вынікам прыняцьця якіх можа быць скарачэньне дзяржаўных сродкаў, стварэньне або павелічэньне расходаў, могуць уносіцца ў Палату Прадстаўнікоў толькі з згоды прэзыдэнта або на яго даручэньне — урадам»[11]. Рэалізацыя практычна кожнага законапраекту суправаджаецца пэўнымі зьменамі ў дзяржаўных расходах. Таму пасьлядоўнае ўтар-

[11] Конституции стран СНГ и Балтии. — Москва, 1999. С. 145.

наваньне гэтага артыкула Канстытуцыі фактычна азначае пазбаўленьне парлямэнту ўсялякае заканадаўчае ініцыятывы.

Заканадаўчая роля Палаты Прадстаўнікоў абмежаваная ня толькі Канстытуцыяй, але й антыканстытуцыйнай практыкай цяперашняга законатворчага працэсу. У 1997 г. указам прэзыдэнта быў створаны гэтак званы Нацыянальны цэнтар законапраектнай дзейнасьці пры Прэзыдэнту Рэспублікі Беларусі. Усе ўстановы, якія маюць права заканадаўчае ініцыятывы, абавязаныя падаваць законапраекты не беспасярэдне ў парлямэнт, а ў гэты цэнтар. Ужо адно гэта пярэчыць Канстытуцыі, паводле якой «любы законапраект... спачатку разглядаецца ў Палаце Прадстаўнікоў, а потым у Радзе Рэспублікі»[12]. Цэнтру даецца права ў шэрагу выпадкаў адмаўляць у прыняцьці замовы на падрыхтоўку праекту праўнага акту, у тым ліку ў выпадку, калі замова не адпавядае рашэньню кіраўніка дзяржавы або перашкаджае «падрыхтоўцы праектаў па даручэньні прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі або Адміністрацыі Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі»[13].

Такім чынам, парлямэнт практычна пазбаўлены заканадаўчае ініцыятывы. Прэзыдэнт і ягоная адміністрацыя могуць заблякаваць любы законапраект яшчэ да стадыі ўключэньня яго ў парадак сэсіі Палаты Прадстаўнікоў. Штогод указам прэзыдэнта зацьвярджаецца плян падрыхтоўкі законапраектаў, і Палата Прадстаўнікоў разглядае толькі тыя законапраекты, якія трапілі ў гэты плян. Палата Прадстаўнікоў ня мае дастатковых канстытуцыйных паўнамоцтваў, якія дазваляюць ёй уплываць на фармаваньне ўраду і іншых дзяржаўных органаў. У кампэтэнцыю Палаты Прадстаўнікоў уваходзяць толькі чатыры *кадравыя функцыі*, якія носяць да таго ж у асноўным фармальны характар:

1. *Даваньне згоды прэзыдэнту на прызначэньне прэм'ер-міністра.* Аднак, як ужо адзначалася, двухразовая адмова ў наданьні згоды дае магчымасьць датэрміновага роспуску Палаты прадстаўнікоў. Пры гэтым адхіленьне ад пасады прэм'ер-міністра не патрабуе ўхвалы Палаты.

---

[12] Тамсама, с. 145.

[13] Цыт. паводле: В. А. Бажанов, Конституция Республики Беларусь: политологический анализ. Минск, 2001. С. 45.

2. *Прыняцьце адстаўкі прэзыдэнта.* Паколькі пытаньне аб адстаўцы можа быць ініцыяванае толькі прэзыдэнтам, дык гэтая функцыя ёсьць выключна цырыманіяльнай.
3. *Прыняцьце рашэньня аб адхіленьні прэзыдэнта ад пасады ў парадку імпічмэнту.* Але Палата Прадстаўнікоў можа самастойна прыняць рашэньне толькі пра выстаўленьне абвінавачаньня і яго расьсьледаваньне. Само ж расьсьледаваньне абвінавачаньня арганізуецца Радай Рэспублікі, чальцы якой наўпрост або ўскосна прызначаюцца прэзыдэнтам. Рашэньне аб адхіленьні прэзыдэнта лічыцца прынятым, калі за яго прагаласавала ня менш як 2/3 ад поўнага складу абедзьвюх палатаў. Прычым на ўсю працэдуру імпічмэнту даецца ня больш за адзін месяц з дня выстаўленьня абвінавачаньня. Калі за гэты тэрмін дэпутаты не пасьпеюць прыняць рашэньне аб адхіленьні, гэта азначае адхіленьне абвінавачаньня.
4. *Выказваньне вотуму даверу або недаверу ўраду.* Магчымасьць рэалізацыі гэтай працэдуры зьяўляецца выключна фармальнай. У выпадку адмовы ў даверы ўраду прэзыдэнт, аднак, мае права на выключна адвольны выбар: або распусьціць Палату Прадстаўнікоў, або адправіць у адстаўку Раду Міністраў. Магчымасьць вынясеньня вотуму недаверу істотна абмежаваная й тым, што ён можа быць ініцыяваны ня менш за 1/3 складу Палаты Прадстаўнікоў. (Дзеля параўнаньня: у Малдове патрабуецца, каб гэтая прапанова паступіла ад ня менш за 1/4 дэпутатаў парлямэнту, у Эстоніі — ня менш за 1/5, а ў Польшчы і Францыі — ня менш за 1/10 дэпутатаў ніжняй палаты парлямэнту.)

У адрозьненьне ад Палаты Прадстаўнікоў, Рада Рэспублікі фармальна мае больш шырокія кадравыя паўнамоцтвы. Яна дае згоду на прызначэньне прэзыдэнтам шырокага кола найвышэйшых службовых асобаў, выбірае шэсьць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду, шэсьць чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў. Аднак, як было паказана, Канстытуцыя не дазваляе верхняй палаце ўплываць на рашэньні прэзыдэнта аб іх адхіленьні ад пасады. Апрача таго, на практыцы прэзыдэнт прапануе Радзе Рэспублікі не кандыдатаў на пасады, а ўжо прызначаных сваім указам кіраўнікоў.

Фактычная роля Рады Рэспублікі зводзіцца да безумоўнага пацьвярджэньня кадравых прызначэньняў, якія ўжо адбыліся. Пачынаючы з 1996 г. Рада Рэспублікі ані разу не адхіліла прапанаванае прэзыдэнтам прызначэньне, нават тады, калі для гэтага былі пэўныя падставы.

Абедзьве палаты парлямэнту ня маюць кантрольных функцыяў. У іх няма спэцыялізаваных органаў кантролю за выкананьнем законаў і пастановаў. У адрозьненьне ад Вярхоўнай Рады, падсправаздачнай якой была абраная ёй Кантрольная палата, цяперашні Камітэт дзяржаўнага кантролю падпарадкоўваецца беспасярэдне прэзыдэнту.

Такім чынам, беларускі парлямэнт у ягоным цяперашнім выглядзе мае значна абмежаваныя заканадаўчыя функцыі, не ўплывае на фармаваньне ўраду і іншых дзяржаўных структураў, пазбаўлены кантрольных функцыяў. Гэта гранічна звужае легальную магчымасьць распрацоўкі і зацьвярджэньня ў сьценах парлямэнту альтэрнатыўнага палітычнага курсу. Канстытуцыя Беларусі фактычна робіць парлямэнт «дэкаратыўным» органам, які мэханічна ўхваляе рашэньні прэзыдэнта.

Урад

Выканаўчую ўладу ў краіне зьдзяйсьняе ўрад — *Рада Міністраў Рэспублікі Беларусі,* які лічыцца цэнтральным органам дзяржаўнага кіраваньня. Ён афіцыйна складаецца з 38 чалавек: прэм'ер-міністра, чатырох ягоных намесьнікаў і 33 міністраў і кіраўнікоў іншых цэнтральных дзяржаўных органаў. Калі дадаць яшчэ дзевяць дзяржаўных камітэтаў пры Радзе Міністраў, дык агульная колькасьць урадоўцаў узрастае да 47 чалавек. Гэтыя лічбы ў 2—3 разы перавышаюць колькасьць чальцоў урадаў шэрагу іншых краінаў. Напрыклад, ува ўрадзе Латвіі налічваецца 12 чалавек, ЗША — 14, Летувы — 17, Нямеччыны — 20, Польшчы — 21, Расеі — 24. Скрайняя цэнтралізацыя кіраваньня і грувасткасьць апарату абумоўліваюць нізкую эфэктыўнасьць улады.

Працай ураду кіруе прэм'ер-міністар, якога пры згодзе Палаты Прадстаўнікоў прызначае на няпэўны тэрмін прэзыдэнт. Моц прэм'ер-міністра вызначаецца тым, у якой ступені ён уплывае на прызначэньне чальцоў кабінэту. Аднак у Беларусі прэм'ер не прымае сапраўднага ўдзелу ў фармаваньні ўраду альбо

ў зьменах у яго складзе. Фармаваньне Рады Міністраў знаходзіцца ў выключнай кампэтэнцыі прэзыдэнта. Ён аднаасобна падбірае міністраў і іншых урадоўцаў ды звальняе іх. Прэм'ер можа прапаноўваць прэзыдэнту пэўныя кандыдатуры, але канчатковае рашэньне ўсё ж прымае кіраўнік дзяржавы. Пры гэтым ляяльнасьць да прэзыдэнта мае большае значэньне, чым прафэсійныя якасьці кандыдата на пасаду міністра.

Да ліку асноўных функцыяў прэм'ер-міністра ў парлямэнцкіх сыстэмах кіраваньня належыць вызначэньне разам з парлямэнтам палітычнага курсу ўраду. Аднак у Беларусі не прэм'ер і парлямэнт, а прэзыдэнт фармулюе асноўныя кірункі ўнутранай і вонкавай палітыкі. Функцыя прэм'ер-міністра — распрацоўка на гэтай аснове *праграмы дзейнасьці ўраду і прыняцьце захадаў па яе рэалізацыі*.

Паколькі прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі ёсьць бясспрэчным палітычным кіраўніком цэнтральнае выканаўчае ўлады, прэм'ер апынаецца ў становішчы «адміністрацыйнага прэм'ер-міністра». Ягонай асноўнай функцыяй становіцца *беспасярэдняе кіраўніцтва* дзейнасьцю ўраду. Акурат за зьдзяйсьненьне гэтай функцыі прэм'ер пэрсанальна адказвае перад прэзыдэнтам. Абсалютная залежнасьць прэм'ер-міністра ад прэзыдэнта вызначае і становішча Рады Міністраў. Гэта не палітычны орган, а «тэхнічны ўрад», функцыі якога зводзяцца адно да выкананьня і абслугоўваньня рашэньняў прэзыдэнта. Больш за тое, звычайнай практыкай стала простае ўмяшальніцтва прэзыдэнта і ягонае адміністрацыі ўва ўрадавыя функцыі. У той самы час наяўнасьць пасады прэм'ер-міністра і фармальная адказнасьць ураду перад парлямэнтам робяць фактычнага кіраўніка ўраду — прэзыдэнта — недатыкальным: усе асноўныя ўрадавыя рашэньні прымаюцца ім, а адказнасьць за іх рэалізацыю нясуць прэм'ер і яго міністры.

Гэтую сытуацыю можна кардынальна зьмяніць толькі ў выпадку, калі ўрад атрымае паўнавартыя выканаўчыя паўнамоцтвы, будзе абапірацца на дэмакратычна абраны парлямэнт і несьці перад ім рэальную палітычную адказнасьць. Такім чынам, вяртаньне Беларусі на дэмакратычны шлях разьвіцьця пацягне за сабой дэмантаж цяперашняе сыстэмы найвышэйшай улады і стварэньне канстытуцыйнай формы кіраваньня, заснаванай на прынцыпах парлямэнтарызму і падзелу ўладаў.

Мясцовае самакіраваньне

Пётра Натчык

У беларускім заканадаўстве інстытут мясцовага кіраваньня і самакіраваньня рэпрэзэнтаваны на двух узроўнях: а) структурным (Канстытуцыя, законы, якія вызначаюць структуру і кампэтэнцыю органаў мясцовага самакіраваньня); б) працэдурным (указы прэзыдэнта, палажэньні Рады Міністраў[14], якія рэгулююць дзейнасьць мясцовых выканаўчых органаў і тым самым уплываюць на рэалізацыю рашэньняў прадстаўнічых органаў).

На структурным узроўні фармальна існуе сыстэма органаў мясцовага кіраваньня і мясцовага самакіраваньня. Артыкул 117 Канстытуцыі абвяшчае органамі мясцовага самакіраваньня мясцовыя Рады дэпутатаў, выканаўчыя і распарадчыя органы, органы тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня. Фактычна ж у Беларусі дзеюць палажэньні закону «Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні», а не Канстытуцыі[15]. Артыкул 1 названага закону, хоць і вызначае мясцовыя выканаўчыя органы як органы мясцовага кіраваньня, аднак падпарадкоўвае іх цэнтральным органам дзяржаўнага кіраваньня. Да таго ж мадэль адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі збудаваная такім чынам, каб забясьпечваць эфэктыўную кіраванасьць грамадзтва «зверху».

Складаецца гэтая мадэль з грувасткіх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак, «прывязаных» да сельскагаспадарчых і прамысловых прадпрыемстваў. Насельніцтва, якое жыве на гэтай тэрыторыі, аб'яднанае ня столькі супольнымі лякальнымі інтарэсамі, колькі прыналежнасьцю да тамашніх вытворчых адзінак.

Адпаведна з адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзелам краіны (налічваецца 6 абласьцей — статус вобласьці мае таксама горад Менск — і 121 раён)

---

[14] Гл.: Указ Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі «Аб структуры і ліку работнікаў выканаўчых камітэтаў і мясцовых адміністрацыяў раёнаў у гарадох» ад 7 сьнежня 2001 г. № 723; Палажэньне Рады Міністраў «Аб старшыні абласнога, Менскага гарадзкога выканаўчага камітэту», зацьверджанае ўказам Прэзыдэнта ад 20 лістапада 1995 г. № 476.

[15] Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137.

вызначаюцца тры тэрытарыяльныя ўзроўні мясцовых Радаў і выканаўчых камітэтаў:

– першасны, які ўлучае сельскія, пасялковыя, гарадзкія (гарадоў раённага падпарадкаваньня) Рады;
– базавы, які ўлучае гарадзкія (гарадоў абласнога падпарадкаваньня), раённыя Рады;
– абласны, які ўлучае абласныя Рады.

Менская гарадзкая Рада валодае правамі базавай і абласной Рады.

Заканадаўства не прадугледжвае існаваньня прамежкавага (рэгіянальнага) узроўню органаў самакіраваньня і кіраваньня. Рады ўсіх узроўняў ёсьць органамі мясцовага самакіраваньня і маюць прыблізна аднолькавую кампэтэнцыю.

У гарадох абласнога падпарадкаваньня найбольш блізкімі да насельніцтва інстытутамі ўлады ёсьць органы мясцовага кіраваньня. На тэрыторыі раёнаў і гарадоў фармаваньне прадстаўнічых органаў не прадугледжана, там ствараюцца мясцовыя адміністрацыі, якія ўваходзяць у сыстэму органаў выканаўчай улады. Кіраўнік мясцовай адміністрацыі прызначаецца і адхіляецца ад пасады прэзыдэнтам, а намесьнік – старшынём гарадзкога выканкаму. Гарадзкія Рады адно зацьвярджаюць каштарысы выдаткаў мясцовых адміністрацыяў і справаздачы аб іх выкананьні.

Мясцовыя Рады выбіраюцца грамадзянамі адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак на чатыры гады і самастойна фармуюць свае органы. Закон дэкляруе права мясцовых Радаў, зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў насельніцтва, вырашаць у межах сваёй кампэтэнцыі пытаньні мясцовага значэньня, але пры гэтым абавязвае і выконваць рашэньні найвышэйшых дзяржаўных органаў. Дакладнага разьмежаваньня кампэтэнцыі Радаў розных узроўняў няма, таму значная частка іх функцыяў супадае (напрыклад у пытаньні зацьвярджэньня праграмаў). У той жа час закон дае вышэйпаложаным Радам права каардынаваць дзейнасьць ніжэйпаложаных. Такім чынам, межы кампэтэнцыі Радаў драбнейшых адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак фактычна дазваляюць ім дзейнічаць адно ў рамках рашэньняў, прынятых вышэйпаложанымі Радамі, а не прымаць уласныя. Вышэйпаложаныя Рады маюць права скасоўваць пастановы ніжэйпаложаных у выпадку, калі яны

пярэчаць закону. Пастановы скасоўваюцца альбо на ўласную ініцыятыву вышэйпаложаных Радаў, або на ініцыятыву прэзыдэнта (ён мае права прыпыняць дзеяньне пастановаў Радаў любога ўзроўню да іх разгляду вышэйпаложанай Радай). Найвышэйшае права касаваць пастановы мясцовых Радаў мае Рада Рэспублікі.

Першапачаткова выканкамы былі выканаўчымі органамі Радаў. Аднак у выніку рэформы сыстэмы мясцовага кіраваньня і самакіраваньня 1994—1995 гг. яны сталі падпарадкоўвацца ўраду (у пытаньнях кампэтэнцыі ўраду) і прэзыдэнту. І толькі ў пытаньнях кампэтэнцыі мясцовых Радаў яны адказныя перад апошнімі.

Старшыняў абласных выканкамаў прызначае прэзыдэнт. Тыя, у сваю чаргу, прызначаюць старшыняў адпаведных ніжэйпаложаных выканкамаў. Мясцовыя Рады толькі зацьвярджаюць іхныя кандыдатуры. У выпадку паўторнага адхіленьня прапанаванага функцыянэра прэзыдэнт або старшыня вышэйпаложанага выканкаму мае права прызначыць кандыдата без узгадненьня з Радай. Гэткім чынам, працэдура прызначэньня функцыянэраў выканкамаў фактычна пазбаўляе Рады магчымасьці ўплываць на іхную дзейнасьць. Да таго ж яны ня маюць права тарнаваць санкцыі што да чальцоў выканкамаў (гэта знаходзіцца ў выключнай кампэтэнцыі прэзыдэнта і старшыняў выканкамаў). А структура і штаты выканкамаў фармуюцца і зацьвярджаюцца ня Радамі, а вышэйпаложанымі выканкамамі на падставе ўказу прэзыдэнта, які вызначае прыкладную структуру і колькасьць чальцоў гэтых органаў.

Адсутнасьць у Радаў вагароў узьдзеяньня на выканкамы моцна абясцэньвае іх і бяз гэтага невялікія паўнамоцтвы. Фактычна ў кампэтэнцыю Радаў уваходзіць толькі зацьвярджэньне агульных праграмаў у розных сфэрах аказаньня публічных паслугаў насельніцтву і кантроль за рэалізацыяй гэтых праграмаў. Іншыя віды дзейнасьці выканкамаў (ахова здароўя, адукацыя, сацыяльнае забесьпячэньне і да т. п.) рэглямэнтуюцца толькі агульнымі палажэньнямі заканадаўства Беларусі, а рашэньні аб іх прымаюцца на цэнтральным узроўні. Адзінае пытаньне, па якім закон прадугледжвае беспасярэдняе падпарадкаваньне выканкамаў Радам, — гэта распараджэньне камунальнай уласнасьцю, зацьвярджэньне рэжыму працы прадпрыемстваў, арганізацыяў, установаў і аб'яднаньняў. Аднак рэальнымі суб'ектамі

ў гэтай сфэры ёсьць усё тыя ж выканкамы, у чые функцыі ўваходзіць стварэньне і рэарганізацыя прадпрыемстваў.

Рады маюць некаторыя паўнамоцтвы распараджацца фінансамі і маёмасьцю. Яны маюць уласныя бюджэты, але іх вызначаюць вышэйпаложаныя дзяржаўныя органы.

Такім чынам, у РБ фактычна існуюць дзьве сыстэмы кіраваньня: сыстэма мясцовага самакіраваньня ў выглядзе трохузроўневай гіерархіі Радаў і сыстэма мясцовага кіраваньня (вэртыкаль), якая ўваходзіць у склад органаў выканаўчае ўлады. Рэальныя паўнамоцтвы зьдзяйсьненьня ўлады належаць выканкамам, якія ажыцьцяўляюць беспасярэдняе кіраваньне і знаходзяцца па-за ўплывам Радаў. У выпадку ўзьнікненьня спрэчак у рамках адной з гэтых сыстэмаў канчатковым будзе рашэньне вышэйпаложанага органу адпаведнай сыстэмы (прадстаўнічыя або выканаўчыя органы буйнейшых адміністрацыйных адзінак скасоўваюць пастановы адпаведных органаў улучаных у іх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак). Мэханізмы разьвязаньня спрэчак, якія ўзьнікаюць паміж органамі мясцовага кіраваньня і самакіраваньня, адсутнічаюць. Нагляд за законнасьцю дзейнасьці Радаў, выканкамаў, мясцовых адміністрацыяў ажыцьцяўляюць пракуратура і Камітэт дзяржаўнага кантролю.

Ацэньваючы рэальнае становішча інстытуту мясцовага кіраваньня і самакіраваньня, можна канстатаваць, што ў Беларусі назіраецца парушэньне прынцыпаў Эўрапейскай Хартыі мясцовага самакіраваньня. Органы мясцовага самакіраваньня ня маюць рэальнай магчымасьці рэглямэнтаваць значную частку дзяржаўных справаў. Выканкамы, якія фармальна прызначаныя выконваць рашэньні Радаў, ім не падсправаздачныя. Недакладнае вызначэньне кампэтэнцыі Радаў розных узроўняў не дазваляе ім дзеяць самастойна. Пастановы мясцовых Радаў ува ўсіх пытаньнях могуць скасоўвацца вышэйпаложанымі прадстаўнічымі органамі, блякавацца выканаўчымі органамі, а іх дзеяньне — прыпыняцца прэзыдэнтам. Паўнамоцтвы вышэйпаложаных Радаў, як правіла, шырэйшыя за паўнамоцтвы ніжэйпаложаных, у выніку паўнамоцтвы апошніх ня ёсьць выключнымі. Падпарадкаваньне вышэйпаложаным прадстаўнічым органам не дазваляе Радам ажыцьцяўляць эфэктыўную дзейнасьць, якая б адпавядала мясцовым варункам і разьвязвала спэцыфічна мясцовыя праблемы.

Функцыянальная слабасьць органаў мясцовага самакіраваньня і цэнтралізаваны характар кіраваньня абумоўліваюць слабасьць мясцовых элітаў. Мясцовыя Рады функцыянуюць не як органы, якія разьвязваюць важныя для насельніцтва праблемы, а як «стартавыя пляцоўкі» для кар'еры ў цэнтры. Факультатыўны характар паўнамоцтваў дэпутатаў зьніжае аўтарытэт канкрэтных органаў мясцовае ўлады і спараджае скептычнае стаўленьне насельніцтва да ідэі мясцовага самакіраваньня. У выніку насельніцтва імкнецца дыстанцыявацца ад палітыкі на мясцовым узроўні, перадаць рашэньне лякальных праблемаў цэнтральнаму ўраду. А эліта выканаўчае ўлады на мясцох ня можа эфэктыўна і адказна выконваць свае функцыі.

Прызначэньне ня толькі функцыянэраў (старшыняў выканкамаў), але й чыноўнікаў адміністрацыйнага ўзроўню адбываецца з палітычных матываў. Гэта робіць адміністрацыйны апарат, які ў бальшыні краінаў ёсьць гарантам забесьпячэньня кіраўнічай эфэктыўнасьці і супрацьвагай кан'юнктурным палітычным рашэньням, вельмі слабым перад цэнтральнай палітычнай уладай. У сваю чаргу гэты чыньнік спрыяе цэнтралізацыі ўлады і павелічэньню яе ўплыву на мясцовым узроўні.

Выбарчая сыстэма

Міхась Пліска

Асноўныя рысы сучаснага беларускага выбарчага заканадаўства абумоўленыя як узроўнем мысьленьня кіраўнічай намэнклятуры, якая не змагла выйсьці за рамкі савецкіх традыцыяў выбарчае сыстэмы, што базавалася на мажарытарным прынцыпе, гэтак і часам прыняцьця новай рэдакцыі Законаў аб выбарах дэпутатаў Вярхоўнай і мясцовых Радаў. А менавіта гэтыя законы прымаліся ў лістападзе 1994 г., г. зн. ужо пасьля абраньня А. Лукашэнкі прэзыдэнтам. Кіраўнік дзяржавы прыклаў шмат намаганьняў, каб не дапусьціць прыняцьця прапарцыйна-мажарытарнай выбарчай сыстэмы на выбарах у Вярхоўную Раду, бо парлямэнт схіляўся прыняць палажэньне, згодна зь якім 25% дэпутатаў абіралася б паводле партыйных сьпісаў. Недасканаласьць выбарчага закана-

даўства сталася асабліва відавочнай пасьля зьмены палітычнай сыстэмы ў лістападзе 1996 г. і ўсталяваньня аўтарытарнага рэжыму.

Прыняты ў лютым 2000 г. на ініцыятыву прэзыдэнта Выбарчы кодэкс адрозьніваўся ад ранейшых заканадаўчых актаў толькі формай, але ня зьместам. Выбары 110 дэпутатаў ніжняй палаты парлямэнту — Палаты Прадстаўнікоў — і прадстаўнічых органаў улады — мясцовых Радаў — ажыцьцяўляюцца на аснове мажарытарнай сыстэмы: дзеля перамогі кандыдату ў першым туры неабходна набраць больш за 50% галасоў выбарцаў, якія ўзялі ўдзел у галасаваньні, у другім — адносную бальшыню. Для абраньня прэзыдэнтам і ў першым, і ў другім туры неабходна набраць больш за 50% галасоў выбарцаў.

Паводле экспэртных ацэнак Бюро па дэмакратычных інстытутах і правох чалавека АБСЭ і Вэнэцыянскай камісіі Рады Эўропы, Выбарчы кодэкс не забясьпечвае з праўнага гледзішча правядзеньня ў краіне свабодных і дэмакратычных выбараў і не адпавядае мінімальным міжнародным стандартам. Да такіх высноваў прыйшлі і спэцыяльныя камісіі міжнародных назіральнікаў АБСЭ, якія зьдзяйсьнялі маніторынг за падрыхтоўкай і правядзеньнем выбараў у Палату Прадстаўнікоў (кастрычнік 2000 г.) і прэзыдэнцкіх выбараў (верасень 2001 г.).

Асноўная загана Выбарчага кодэксу — гэта наданьне органам выканаўчае і прадстаўнічае ўлады выключнага права фармаваньня выбарчых камісіяў. Як паказала практыка, фармаваньне складу выбарчых камісіяў не адбываецца паводле прынцыпу шырокага палітычнага прадстаўніцтва сяброў камісіяў. На фармальна законных падставах мясцовыя ўлады могуць адмовіцца ўлучыць у іхны склад прадстаўнікоў, прапанаваных дэмсіламі. Такі парадак фармаваньня выбарчых камісіяў дазваляе выканаўчай уладзе цалкам кантраляваць ня толькі дзейнасьць гэтых камісіяў, але і хаду ўсяго выбарчага працэсу, пачынаючы ад рэгістрацыі кандыдатаў у дэпутаты і да падвядзеньня вынікаў галасаваньня.

У якасьці эфэктыўнага сродку ціску на выбарцаў і маніпуляцыяў з выбарчымі бюлетэнямі ўлады шырока практыкуюць датэрміновае галасаваньне, якое ажыцьцяўляецца цягам пяцёх дзён сем гадзінаў за дзень, а таксама галасаваньне ўдома. На выбарах у Палату Прадстаўнікоў у дзьвюх выбарчых акругах былі выпадкі, калі колькасьць выбарцаў, якія прагаласавалі датэрмінова, перавышала

50%. А ў сярэднім на мінулых выбарах колькасьць выбарцаў, якія пад ціскам уладаў галасавалі датэрмінова, складала 20–30%.

Дзейнае заканадаўства не дазваляе кандыдатам у дэпутаты аспрэчваць у судовым парадку пастановы выбарчых камісіяў аб скасаваньні іх рэгістрацыі, а таксама вынікі выбараў. Кандыдатам у прэзыдэнты і дэпутаты забаронена ствараць уласныя выбарчыя фонды і прыцягваць да фінансаваньня выбарчае кампаніі сродкі фізычных і юрыдычных асобаў. Сродкаў, якія вылучае дзяржава кандыдатам, недастаткова для правядзеньня паўнавартаснае выбарчае кампаніі.

Грамадзкія назіральнікі ня ў стане кантраляваць падліку галасоў, бо пазбаўленыя магчымасьці бачыць запоўненыя бюлетэні і ў кожны момант могуць быць выдаленыя старшынямі камісіяў з памяшканьня для галасаваньня. Апрача таго, участковыя камісіі не абавязаныя выдаваць назіральнікам завераныя копіі пратаколаў аб выніках галасаваньня на выбарчым участку.

Выбары, якія праводзяцца ў краіне, усё больш і больш нагадваюць савецкія выбары, якія былі закліканыя стварыць бачнасьць законнасьці ўсяўладзьзя кампартыі. Дарма што фармальна на выбарах захоўваецца канкурэнцыя паміж кандыдатамі, найчасьцей дэпутатам можа стаць толькі кандыдат, які атрымаў папярэднюю ўхвалу выканаўчай улады. Таму для правядзеньня свабодных і сапраўдных выбараў неабходна дамагацца ня толькі паляпшэньня выбарчых працэдураў і выбарчага заканадаўства, але й дэмакратызацыі палітычнага рэжыму, які існуе ў краіне.

Судовая ўлада

Міхаіл Пастухоў

Да цяперашняга часу ў РБ працягвае функцыянаваць судовая сыстэма, якая склалася яшчэ пры СССР. Новая рэдакцыя Канстытуцыі ўнесла зьмены толькі ў парадак фармаваньня судоў. Калі паводле Канстытуцыі 1994 г. абраньне судзьдзяў найвышэйшых судоў належала вылучна да кампэтэнцыі парлямэнту, дык паводле новай рэдакцыі Канстытуцыі права прызначаць на пасаду старшыню і пяць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду, старшыню і судзьдзяў Вярхоўнага Суду

(ВС), старшыню і судзьдзяў Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, а таксама судзьдзяў іншых судоў мае прэзыдэнт. Яму ж належыць права адхіляць ад пасады старшыняў і судзьдзяў найвышэйшых судоў пры наяўнасьці падставаў, прадугледжаных законам. Пры гэтым працэдура адхіленьня прадугледжвае адно інфармаваньне верхняй палаты парлямэнту — Рады Рэспублікі — пра прынятыя прэзыдэнтам пастановы.

Сыстэму агульных судоў складаюць ВС РБ, абласныя (Менскі гарадзкі), раённыя (гарадзкія) суды, Беларускі вайсковы суд, міжгарнізонныя вайсковыя суды.

У раённых (гарадзкіх) судох, што складаюць першы ўзровень судовай сыстэмы, працуе звыш за 800 судзьдзяў. У абласных і Менскім гарадзкім судзе — звыш 160 судзьдзяў. Штатная колькасьць судзьдзяў ВС — каля 60. У штаце раённых (гарадзкіх) судоў працуюць 185 судзьдзяў па адміністрацыйных справах.

Сыстэму гаспадарчых судоў у Рэспубліцы Беларусі ўтвараюць Найвышэйшы Гаспадарчы Суд, гаспадарчыя суды абласьцей і прыраўнаваны да іх Гаспадарчы суд Менску. Яны разьвязваюць спрэчкі юрыдычных і фізычных асобаў, што ўзьнікаюць пры ажыцьцяўленьні гаспадарчай дзейнасьці, а таксама спрэчкі аб прызнаньні несапраўднымі актаў дзяржаўных органаў, якія закранаюць інтарэсы суб'ектаў гаспадараньня.

Колькасны склад судзьдзяў гаспадарчых судоў невялікі. У гаспадарчых судох абласьцей (і гораду Менску) працуе ад 10 да 15 судзьдзяў, а ў штаце Найвышэйшага Гаспадарчага Суду — толькі 18 судзьдзяў.

Канстытуцыйны Суд (КС) РБ быў утвораны пры канцы красавіка 1994 г. Пасьля правядзеньня рэспубліканскага рэфэрэндуму ў лістападзе 1996 г. і ўвядзеньня ў дзеяньне новай рэдакцыі Канстытуцыі першы склад судзьдзяў КС быў фактычна распушчаны. У студзені 1997 г. прэзыдэнт РБ А. Лукашэнка сваім указам прызначыў шэсьць судзьдзяў разам з старшынём суду. Яшчэ шэсьць судзьдзяў абрала верхняя палата парлямэнту, сфармаваная Адміністрацыяй Прэзыдэнта.

У чэрвені 1997 г. у Закон аб Канстытуцыйным Судзе былі ўнесеныя шматлікія папраўкі, якія істотна зьмянілі месца і ролю гэтага дзяржаўнага органа. Назіраецца высокая цякучасьць судзейскіх кадраў. Зь цяперашняга складу судзьдзяў агуль-

ных судоў больш за палову (54%) маюць стаж працы да 5 гадоў. Тых, хто працуе на пасадзе судзьдзі да 10 гадоў, усяго 25%, а судзьдзяў, якія працуюць на гэтай пасадзе да 20 гадоў, — 15,3%.

Залежнае становішча судоў ад органаў выканаўчай улады праяўляецца шмат у якіх сфэрах: у парадку прызначэньня судзьдзяў на пасаду, у іх фінансавым забесьпячэньні, прасоўваньні па службовай лесьвіцы, прысваеньні кваліфікацыйных клясаў, у парадку забесьпячэньня жыльлём, прыцягненьні да дысцыплінарнае адказнасьці.

Аплата працы судзьдзяў залежыць ад кіраўніка дзяржавы і ажыцьцяўляецца органамі выканаўчае ўлады.

Важным сродкам уплыву на судзьдзяў ёсьць парадак забесьпячэньня іх жыльлём. Зь верасьня 1997 г. дзейнічае прэзыдэнцкі дэкрэт аб забесьпячэньні судзьдзяў і пракурорскіх работнікаў, якія маюць патрэбу ў паляпшэньні жыльлёвых умоваў, службовым жыльлём. У выпадку адхіленьня ад пасады судзьдзя або пракурор і іхныя сем'і падлягаюць высяленьню з займанага памяшканьня. Каб атрымаць жыльлё ўва ўласнасьць, судзьдзі і пракуроры павінны адпрацаваць ня менш за 20 год.

Нягледзячы на бестэрміновы характар прызначэньня судзьдзяў, яны без аніякіх праблемаў могуць быць адхілены ад пасады на падставе ўказу прэзыдэнта. І такая практыка дастаткова распаўсюджаная. У якасьці падставы адхіленьня выступае рэкамэндацыя кваліфікацыйнай калегіі судзьдзяў.

Дзейнасьць судзьдзяў знаходзіцца пад сталым кантролем органаў юстыцыі. Ад гэтых органаў залежыць матэрыяльна-тэхнічнае і кадравае забесьпячэньне судоў. Яны вядуць судовую статыстыку, удзельнічаюць у кваліфікацыйнай атэстацыі судзьдзяў, вылучаюць іх на кіраўнічыя пасады. Органы юстыцыі ажыцьцяўляюць таксама кантроль над захаваньнем тэрмінаў разглядаў справаў у судох. Пры неабходнасьці яны могуць ініцыяваць разгляд дысцыплінарнае справы што да судзьдзяў.

Такім чынам, суды ў цяперашніх умовах страцілі ўласьцівыя органам правасудзьдзя якасьці — самастойнасьць, незалежнасьць і справядлівасьць. У выніку яны перасталі выконваць сваё асноўнае прызначэньне — быць гарантамі абароны правоў і свабодаў грамадзянаў.

Выклікі і матывацыі рэформы палітычнай сыстэмы Беларусі

Юрась Ліхтаровіч

Выклікі

Мала хто з сур'ёзных палітыкаў у Беларусі не пагадзіўся б сёньня з тым, што пытаньне рэфармаваньня беларускай палітычнай сыстэмы стаіць даволі востра. Нягледзячы на пэўную стабільнасьць эканамічнай сытуацыі (цягам апошніх гадоў не адбылося сур'ёзнага спаду жыцьцёвага ўзроўню насельніцтва), колькасьць незадаволеных сёньняшнім станам рэчаў павялічваецца. Ілюстрацыяй гэтаму можа служыць цяперашняе падзеньне рэйтынгу Лукашэнкі альбо заявы беларускай інтэлігенцыі, спэктар ацэнак сытуацыі ў якіх вар'юецца ад канстатацыі «крызыснага стану» і пастаноўкі пытаньняў кшталту «як з гэтага выйсьці»[16] да сьцьверджаньняў, што «пытаньне аб пераменах у Беларусі вырасла ў праблему нацыянальнага выратаваньня»[17].

З канца 1994 г. палітычная сытуацыя ў краіне вызначаецца надзвычай нэгатыўнай тэндэнцыяй: ідзе бесьперапынны працэс пэрсаналізацыі дзяржаўнай

[16] Так камэнтуе сытуацыю ў Беларусі П. Краўчанка, былы амбасадар Беларусі ў Японіі, пасьля свайго вяртаньня. Гл.: Г. Абакунчык, Удзельнікі Ўсебеларускага сходу інтэлігенцыі выказаліся за згуртаваньне і актыўную дзейнасьць // Радыё Свабода. 2003. 17 сакавіка. www.svaboda.org.

[17] З заяваў на Ўсебеларускім сходзе інтэлігенцыі. Гл.: В. Каліноўскі, У Менску пад лёзунгам «Незалежная Беларусь — свабоднае і заможнае грамадзтва» прайшоў Усебеларускі сход інтэлігенцыі. Радыё Свабода. 2003. 17 сакавіка. www.svaboda.org.

улады. А з прыняцьцем Канстытуцыі 1996 г. адбылася легалізацыя аўтарытарнага рэжыму[18], які ад той пары адно пашыраў свой уплыў на розныя сэгмэнты беларускага грамадзтва. Таму лягічна паставіць пытаньне: што нас чакае, калі сытуацыя ў краіне будзе разьвівацца ў рэчышчы, зададзеным яе сёньняшнім кіраўніцтвам, а дэмакратычныя рэформы ў палітыцы дый іншых сфэрах грамадзтва будуць і надалей блякавацца?

Найбольшая пагроза, якую нясе ў сабе любы аўтарытарны рэжым, гэта нарастаньне і назапашваньне найразьнейшых сацыяльных і эканамічных праблемаў, якія своечасова альбо ўвогуле не вырашаюцца. Адбываецца гэта як з прычыны неэфэктыўнасьці самой сыстэмы кіраваньня, заснаванай на падпарадкаванасьці ўсіх адной асобе, гэтак і з прычыны блякаваньня ўсялякіх палітычных, сацыяльных і эканамічных ініцыятываў, якія прадстаўнікі аўтарытарнага рэжыму ўспрымаюць як пагрозу асабістай уладзе і свайму ўласнаму дабрабыту. У выніку фармуецца сытуацыя, калі грамадзтва паступова страчвае кантроль над уладай, а значная частка людзей увогуле аказваецца ня ў стане ўплываць ня толькі на палітычныя падзеі, але ж і на сваё ўласнае жыцьцё.

Небясьпека, якую нясе аўтарытарны рэжым у Беларусі, палягае і ў тым, што на рэштках былой савецкай намэнклятуры (у асноўным гэта людзі з спэцыяльных службаў, часткова былыя спэцыялісты па ідэалёгіі і «гаспадарнікі»), перамяшанай з прадстаўнікамі «новых элітаў», якія выйшлі з рэгіёнаў і трымаюцца адзін аднаго паводле прынцыпу зямляцтва і кланавасьці, ужо сёньня паўстае своеасаблівая гібрыдная посткамуністычная сыстэма, у якой акрэсьліваецца кола «актараў», зацікаўленых у сталым захаваньні пры ўладзе адной асобы (Лукашэнкі) і замацаваньні новага ўладнага парадку. У падобнай сытуацыі «дзяржава», у сэнсе розных інстытутаў улады, мае тэндэнцыю ператварацца ўва ўласнасьць пэўнай групоўкі людзей, якая канцэнтруецца каля Лукашэнкі і фактычна кантралюе сытуацыю ў краіне.

Дзяржаўным органам у такой схеме застаецца адно выкананьне некалькіх неўласьцівых ім функцыяў: а) кантролю над грамадзтвам (рэпрэсіі супраць

[18] Так вызначае сытуацыю ў Беларусі палітоляг В. Чарноў. Гл.: В. Чернов, Форма правления в посткоммунистической Беларуси и проблема выбора оптимальной конституционной модели // Адкрытае грамадства. Інфармацыйна-аналітычны бюлетэнь. 2000. № 3 (9).

адных і адбор іншых у якасьці новага папаўненьня); б) зьбіраньне і падаваньне інфармацыі пра стан грамадзтва; в) вырашэньне бягучых праблемаў, а таксама роля грамаадводу грамадзкага незадавальненьня*. Функцыянаваньне дзяржаўнага апарату робіцца пры гэтым неэфэктыўным, а атрыманьне грамадзянамі адміністрацыйных паслугаў абцяжарваецца рознымі бюракратычнымі перашкодамі.

Невысокая эфэктыўнасьць дзейнасьці адміністрацыйнага апарату і адсутнасьць інстытуцыяналізаванай (яснай для ўсіх і вызначанай) працэдуры прыняцьця рашэньняў спрыяе карупцыі і нэпатызму (прасоўваньню ўва ўладныя структуры сваякоў і блізкіх). У такой сытуацыі атрыманьне шараговымі грамадзянамі паслугаў ад органаў дзяржаўнай адміністрацыі робіцца праблематычным, а якасьць гэтых паслугаў аказваецца вельмі нізкай. У выніку неэфэктыўнасьці кіраваньня запавольваецца стварэньне адпаведнай інфраструктуры для разьвіцьця эканомікі і сацыяльнай сфэры; у краіне не забясьпечваюцца высокія мэдычныя, адукацыйныя і пэнсійныя стандарты, а насельніцтва аказваецца бяспраўным.

Утрыманьне такой сыстэмы абыходзіцца падаткаплатнікам занадта дорага; яно непрапарцыйна высокае ў параўнаньні з эфэктыўнасьцю дзейнасьці самой сыстэмы. Пры незьліквідаванасьці яшчэ савецкіх адбываецца цяпер назапашваньне новых, лукашэнкаўскіх даўгоў, якія вынікаюць зь нерэфармаванасьці пэнсійнай сыстэмы, сыстэмы аховы здароўя, адукацыйнай сфэры, неразьвітасьці і зношанасьці тэхнічнай інфраструктуры. Усе гэтыя праблемы кладуцца цяжарам на насельніцтва, і за іх вырашэньне наступным пакаленьням давядзецца плаціць несувымерна больш, чымся цяпер.

Разам з тым аўтарытарная ўлада блякуе станаўленьне грамадзянскай супольнасьці ў краіне. Нагадаем, што разьвіцьцё грамадзянскай супольнасьці базуецца на магчымасьці грамадзянаў вольна артыкуляваць свае інтарэсы, а таксама самааргранізоўвацца дзеля рэалізацыі грамадзкіх ініцыятываў.

---

* Для параўнаньня: дзяржаўнае кіраваньне пры дэмакратыі — перадусім гэта выкананьне дзьвюх узаемадапаўняльных функцыяў: моцная і справядлівая ўлада, якая паважае грамадзкі інтарэс і дакладна вызначае свабоды асобы ў пэрспэктыве супольнага інтарэсу; будова і рацыянальнае кіраваньне дзяржаўнымі органамі.

У Беларусі першым каналам артыкуляцыі грамадзкіх інтарэсаў сталі ў свой час палітычныя партыі, якія бурна разьвіваліся да сярэдзіны 1990-х гг. Паступова пачала складвацца палітычная сыстэма краіны*, аднак зьмены, унесеныя ў Канстытуцыю ў 1996 г., і кампаніі дыскрэдытацыі і рэпрэсіяў супраць партыяў значна аслабілі іхны патэнцыял як прадстаўнікоў грамадзкіх інтарэсаў.

Разьвіцьцё ўласна грамадзкіх ініцыятываў, так званага «трэцяга сэктару» праз уцягваньне як мага большай колькасьці грамадзянаў у дзейнасьць НДА пачалося даволі позна, ужо ўва ўмовах сьвядомага супрацьдзеяньня аўтарытарна-нэасавецкага рэжыму**. Гэта істотна паўплывала на працэсы разьвіцьця гэтых арганізацыяў і грамадзянскай супольнасьці ў краіне. Ізаляванасьць дзейнасьці НДА толькі пашырае кола скептыкаў. Да таго ж ужываныя дасюль імі лёзунгі агульнага кшталту*** проста не ўспрымаліся бальшынёй грамадзтва.

Большая частка грамадзтва з прычыны нерэфармаванасьці нацыянальнай эканомікі занятая ў дзяржаўным сэктары. Прыхаванае беспрацоўе робіць такіх

---

* Да прыходу А. Лукашэнкі да ўлады ядро сыстэмы ўтваралі некалькі партыяў: БНФ, АДПБ і ГП (з 1995 г. — АГП), БСДГ, ПНЗ, КПБ, АП, якія пачалі актыўна супрацоўнічаць, утвараючы перадвыбарныя блёкі. Пры далейшым дэмакратычным разьвіцьці можна было б чакаць стабільнай працы парлямэнту і ўраду, які б абапіраўся на парлямэнцкую бальшыню (блёк зь некалькіх блізкіх партыяў). Праграмныя дакумэнты бальшыні партыяў (апроч 2 апошніх) утрымлівалі прапановы для далейшай дэмакратызацыі палітычнай сыстэмы, а таксама правядзеньня рынкавых рэформаў. Пасьля 1996 г. на першы плян у дзейнасьці партыяў выходзіць пастулят барацьбы з дыктатурай, пра розьніцы ў праграмах часова забыліся. Аднак апазыцыйныя Лукашэнку палітычныя сілы пакуль не змаглі забясьпечыць свайго адзінства. Магчыма, што паразуменьне будзе магчымае на глебе «эўрапейскіх вартасьцяў».

** Да 1994 г. «трэці сэктар» змагаўся за сваё прызнаньне. Закон аб грамадзкіх аб'яднаньнях, які стараў праўнае поле для дзейнасьці НДА, быў прыняты толькі 4 кастрычніка 1994 г. Асноўную частку НДА першых гадоў незалежнасьці прадстаўлялі арганізацыі, якія паўсталі на рэштках камсамолу і іншых тыпова савецкіх арганізацыяў (аб'яднаньні вэтэранаў вайны, працы і г. д.). Некаторыя зь іх змаглі пазбавіцца дзяржаўнага кантролю і стаць незалежнымі. Першыя зь незалежных НДА канцэнтраваліся на экалягічнай тэматыцы, як Фонд «Дзецям Чарнобыля» (1989), альбо на працы з моладзьдзю, як «Канфэдэрацыя маладзёвых суполак» (1989). Прыход Лукашэнкі пазначыў новыя тэндэнцыі: дзяржава паспрабавала ўзяць пад свой кантроль «трэці сэктар» праз стварэньне дзяржаўных грамадзкіх арганізацыяў (як БРСМ), а астатніх задушыць рэпрэсіямі і абмежаваньнямі. У адказ у самым асяродзьдзі грамадзкіх арганізацыяў адбылася палітычная радыкалізацыя — шматлікія актывісты НДА далучыліся да барацьбы супраць дыктатуры.

*** «Барацьба за правы чалавека», «падтрымка свабоды слова і самавыяўленьня», «дэмакратызацыя інстытутаў улады і мясцовага кіраваньня» і г. д.

грамадзянаў істотна залежнымі ад працадаўцаў, г. зн. ад улады, якая імкнецца ўзмацніць кантроль над незадаволенымі, плянуючы ўвядзеньне сыстэмы ідэалягічнай працы на дзяржаўных прадпрыемствах.

У аўтарытарнай сыстэме ўлады мець найвышэйшы ўзровень жыцьця дазваляецца толькі тым, хто належыць да кіраўнічых груповак. Пастаянны ж ціск на кіраўнікоў дзяржаўных прадпрыемстваў мае на мэце не дапусьціць раптоўнага спаду жыцьцёвага ўзроўню. У падобнай сытуацыі грамадзтва прызвычайваецца да пасыўнасьці і апатыі ды адчувае страх перад уладаю. Такім чынам, мы губляем магчымасьці да лягчэйшай (успрынятай грамадзтвам) і таму больш пасьпяховай дэмакратызацыі.

Матывацыі

Адваротную мадэль такому разьвіцьцю рэпрэзэнтуе Эўрапейскі Зьвяз (ЭЗ). Доўгі час у нас крытычна заўважалі, што глябальнасьць працэсаў палітычнага, эканамічнага, сацыяльнага разьвіцьця, якія цяпер перажывае адзіная Эўропа, прывядзе да канчатковага зьнікненьня розных эўрапейскіх народаў і культураў. Адбылося інакш. Дзякуючы больш празрыстым і беспасярэднім гандлёвым і культурным кантактам аб'яднаньне розных эўрапейскіх дзяржаваў у адзіны палітычны і гаспадарчы зьвяз паспрыяла павелічэньню іхнага дабрабыту і культурнаму ўзаемаўзбагачэньню. Так, напрыклад, Ірляндыя, якая перад далучэньнем да ЭЗ была адной з найбяднейшых эўрапейскіх краінаў, цяпер ёсьць адной з найзаможнейшых. Эўрапейскі выбар для Беларусі таксама не прывядзе да зьнішчэньня краіны і нацыі — да гэтага нас хутчэй давядзе палітычная самаізаляцыя, да якой схінаецца сёньняшні аўтарытарны рэжым. Самаізаляцыя азначае спыненьне разьвіцьця і аслабленьне нашае канкурэнтаздольнасьці на вонкавых рынках. Сыстэма, якая складваецца пры адсутнасьці палітычных рэформаў у Беларусі, больш уласьцівая краінам трэцяга сьвету.

Сяброўства ў ЭЗ насамрэч азначае: высокія стандарты жыцьця, заможнасьць, высокую якасьць прадуктаў, вяршэнства закону, а таксама пачуцьцё асабістай бясьпекі і абароненасьці. Гэта шанец забясьпечыць недатыкальнасьць чалавечага жыцьця і сацыяльную справядлівасьць, бо праўныя рэглямэнтацыі (так званыя

acquis communautaire), якія існуюць у эўрапейскіх краінах, якраз і дазваляюць дасягнуць такіх мэтаў.

Як паказвае практыка, ідэя «эўрапейскай Беларусі» нашмат больш кампрамісная і зразумелая для грамадзтва, чым лёзунгі «дэмакратыі», «правоў чалавека» ці «свабоды прэсы», рэальны сэнс якіх «просты чалавек» уяўляе даволі цьмяна. Аднак гэта не азначае, што ў нашым грамадзтве немагчыма распаўсюдзіць уласна дэмакратычныя вартасьці. Імпарт дэмакратычнага ладу жыцьця ў нашу краіну ўсё роўна будзе адбывацца, і мноства распрацаваных у ЭЗ мікра-праграмаў зрабілі б гэту справу больш зразумелай для грамадзтва, а таму і больш пасьпяховай. Не выклікае сумневу, што пэўныя сацыяльныя групы нашага грамадзтва зацікаўленыя ў рэформах, якія б набліжалі Беларусь да ЭЗ. Можна таксама спрагназаваць, што такое зацікаўленьне будзе ўзрастаць разам з пагаршэньнем сацыяльнай і эканамічнай сытуацыі ў краіне.

Якія ж канкрэтныя выгады можа мець насельніцтва ад такога шляху рэформаў, які набліжаў бы нас да ЭЗ? Асноўныя дасягненьні, якімі сёньня ганарыцца лукашэнкаўская прапаганда, гэта тое, што «ў нас няма ні ўнутраных, ні вонкавых узброеных канфліктаў... У нас няма ворагаў і тэрытарыяльных прэтэнзіяў ні да кога. У нас няма рэлігійнай і нацыянальнай варожасьці»[19]. Адсутнасьць вайны і ўзброеных канфліктаў гэта, безумоўна, дадатны факт. Аднак у сёньняшнім сьвеце бясьпека ўжо не базуецца толькі на вайскова-палітычнай магутнасьці той ці іншай краіны, яе аснову складаюць перадусім разьвітая і дынамічная эканоміка, дзейсная сыстэма сацыяльнай падтрымкі і эфэктыўная сыстэма дзяржаўных інстытуцыяў, якія мусяць забясьпечваць дабрабыт грамадзянаў. У Беларусі, на жаль, усяго гэтага няма.

Тыповы аргумэнт, якім карыстаюцца, каб тлумачыць немагчымасьць правядзеньня дэмакратычных рэформаў у Беларусі, гэта адсутнасьць інвэстыцыяў ды інтарэсу да нашай краіны з боку Эўропы. Асноўная перашкода на шляху рэформаў у краіне — гэта, аднак, нежаданьне групы асобаў, якія знаходзяцца пры ўладзе, іх праводзіць. Бо дэмакратычныя рэформы якраз і пагражаюць

[19] А. Лукашенко, «Мы создали страну — будем создавать граждан!» Новогоднее поздравление Президента белорусскому народу // Советская Белоруссия. 2003. 3 студзеня.

аўтарытарнай сыстэме кіраваньня ў Беларусі. Між тым праэўрапейскі кірунак разьвіцьця Беларусі ляжыць у інтарэсах той часткі палітычнай эліты, якая бачыць сваю краіну заможнай і цывілізаванай. Сёньняшняя ж сыстэма палітычнага ўладкаваньня робіць урад і дэпутатаў марыянэткавага парлямэнту не палітыкамі, а толькі выканаўцамі волі прэзыдэнта, які насамрэч ёсьць адзіным палітыкам. Правядзеньне рэформаў, якія б збалянсавалі розныя галіны ўлады, якраз і паклікана нармалізаваць палітычную сыстэму, інстытуцыяналізаваць палітычную канкурэнцыю і тым самым дазволіць вярнуцца ў палітыку ўсім тым людзям, якіх зь яе выкінулі з прычыны нязгоды з «галоўным палітыкам».

Гэтаксама праэўрапейскі кірунак разьвіцьця адпавядае інтарэсам бальшыні функцыянэраў дзяржаўнага апарату. Сёньня палітычны лад у краіне стварае такую сытуацыю, што лёс чынавенства залежыць ад сваволі вышэйшага кіраўніцтва. Статус і прэстыж прафэсіі дзяржаўнага службоўцы зьніжаецца. Правядзеньне рэформаў азначае, што на першае месца выйдуць акурат прафэсійныя мэнэджэры, людзі, якія маюць неабходныя веды і досьвед. Яны стануць больш незалежнымі, будуць займацца выкананьнем сваіх беспасярэдніх абавязкаў. Іх службовым абавязкам стануць кантакты з калегамі з усяе Эўропы, бо эўрапейская мадэль прадугледжвае разьвіцьцё самакіраваньня рэгіёнаў і іхнае шчыльнае супрацоўніцтва.

Беручы пад увагу разьбежнасьць пазыцыяў асноўнай часткі палітычных элітаў краіны што да кірунку правядзеньня дэмакратычных рэформаў, кампрамісам у гэтай сытуацыі можа стацца эўрапейскі выбар. Гэта выбар, які прапаноўвае зразумелую альтэрнатыву «лукашэнкаўскай» мадэлі. Такі выбар мае таксама найбольш высокую верагоднасьць атрымаць падтрымку бальшыні нашага грамадзтва як з прычыны «геаграфічнага» палажэньня Беларусі ў Эўропе, так і з прычыны гістарычна-культурных сувязяў, якія наша краіна мела з эўрапейскім кантынэнтам.

З увагі на сёньняшнюю палітычную, эканамічную і сацыяльную сытуацыю ў краіне далучэньне Беларусі да ЭЗ ня можа быць лёгкім і простым працэсам. У 1993 г. на паседжаньні Эўрапейскай Рады ў Капэнгагене былі выпрацаваныя тры крытэры, якія мусіць выканаць любая краіна, каб быць прынятай у ЭЗ:

1) палітычны: стабільныя дзяржаўныя інстытуцыі, якія гарантуюць наяўнасьць дэмакратыі, вяршэнства закону, павагу да правоў чалавека, павагу да правоў мяншыняў;

2) эканамічны: жыцьцяздольная рынкавая гаспадарка;

3) здольнасьць краіны інтэграваць у сваю дзяржаўна-адміністрацыйную і юрыдычную сыстэму нормы эўрапейскага права.

Асноўная роля ў гэтым працэсе належыць дзяржаўнаму апарату, які і мусіць прывесьці заканадаўства ў адпаведнасьць з эўрапейскімі праўнымі стандартамі. Гэтага, аднак, немажліва дасягнуць без правядзеньня глыбокіх палітычных, адміністрацыйных і эканамічных рэформаў у краіне.

KAMUNIKAT.org

Мадэль рэформы палітычнае сыстэмы Беларусі

Форма кіраваньня

Віктар Чарноў

Новая мадэль палітычнае сыстэмы Рэспублікі Беларусі павінна базавацца на агульнапрызнаных прынцыпах эўрапейскага права: дэканцэнтрацыі і дэцэнтралізацыі ўлады, парлямэнтарызму, падзелу і балянсу ўладаў, незалежнасьці судовае ўлады, вяршэнстве закону, павагі да правоў і свабодаў грамадзянаў.

Нэгатыўны досьвед беларускага прэзыдэнцыялізму значна ўмацаваў пазыцыі тых палітыкаў і навукоўцаў, якія лічаць, што аптымальнай формай кіраваньня для Беларусі ёсьць заходнеэўрапейская парлямэнцкая мадэль. *Парлямэнцкая сыстэма* прываблівае значную частку беларускай контрэліты тым, што яна, на іх думку, дазваляе заблякаваць усялякую магчымасьць узурпацыі ўлады адным чалавекам. Парлямэнтарысты апэлююць пры гэтым да традыцыяў канстытуцыйнае манархіі Вялікага Княства Літоўскага, падкрэсьліваючы больш дэмакратычны характар парлямэнцкага кіраваньня і гнуткасьць, уласьцівую выканаўчай уладзе.

Аднак ідэі «чыстага» парлямэнтарызму адлюстроўваюць адно абстракцыйна-дэмакратычныя памкненьні. Бо пад увагу не бяруцца рэальныя ўмовы, неабходныя для нармальнага функцыянаваньня парлямэнцкага рэжыму.

Эфэктыўнае функцыянаваньне парлямэнцкай формы кіраваньня прадугледжвае:

– эканамічную і сацыяльна-палітычную стабільнасьць;
– грамадзкі кансэнсус што да фундамэнтальных вартасьцяў;
– кансалідаваную партыйную сыстэму;
– наяўнасьць выбарчай сыстэмы, якая абмяжоўвае колькасьць «дзейных» партыяў;
– дэмакратычную палітычную культуру кіраўнічае эліты і контрэліты;
– глыбока ўкаранёныя традыцыі дэмакратыі.

Аднак для беларускага пераходнага грамадзтва характэрная супрацьлеглая сытуацыя, якая захаваецца і ў агляднай будучыні:

– пэрманэнтная сацыяльна-эканамічная нестабільнасьць;
– глыбокі раскол у грамадзтве што да фундамэнтальных вартасьцяў і рэзка адрозныя палітычная арыентацыі, што выклікае сур'ёзныя перашкоды на шляху іх узгадненьня;
– фрагмэнтаваная партыйная сыстэма, якая мае ўсе прыкметы «скрайняга плюралізму»;
– неадэкватная выбарчая сыстэма, рэфармаваньне якой толькі павялічыць на першых этапах палітычнае трансфармацыі фрагмэнтаваную шматпартыйнасьць;
– аўтакратычныя традыцыі;
– брак досьведу дэмакратычнага кіраваньня.

У такім расколатым і фрагмэнтаваным грамадзтве вбды парлямэнцкай сыстэмы праявяцца асабліва выразна. Галоўная зь іх будзе ў наступным. У выніку прыняцьця прапарцыйнай або зьмяшанай выбарчай сыстэмы сфармуецца парлямэнцкі рэжым не аднапартыйнае, а кааліцыйнае бальшыні. Кіраўнічыя кааліцыі найхутчэй ня будуць трывалымі. Пры першых жа сур'ёзных рознагалосьсях паміж парлямэнцкімі фракцыямі яны пачнуць разбурацца. Дадамо да гэтага невысокую здольнасьць партыйных лідэраў выкарыстоўваць кансэнсусныя тэхналёгіі кіраваньня. Гэта прывядзе да замарожваньня заканатворчага працэсу, непазьбежнымі зробяцца частыя адстаўкі ўраду і парлямэнцкія крызысы. У такіх умовах урад стане закладнікам

унутрыпарлямэнцкіх канфліктаў і проста будзе няздольны на рашучыя і пасьлядоўныя рэформы.

Нельга не адзначыць і такую істотную загану «чыста» парлямэнцкай мадэлі, як адсутнасьць фармальных інстытуцыйных абмежаваньняў улады парлямэнцкае бальшыні. Калі парлямэнцкая бальшыня праводзіць памылковую палітычную лінію, дык няма ніякае іншае, апрача інстытуту рэфэрэндуму, легальнае магчымасьці выправіць яе. Аднак у рэфэрэндуму таксама ёсьць свае недахопы, галоўнымі зь якіх ёсьць некампэтэнтнасьць грамадзянаў і магчымасьць маніпуляваць іх волевыяўленьнем.

Некаторыя беларускія прыхільнікі парлямэнцкай рэспублікі прапануюць у якасьці супрацьвагі парлямэнту КС, які будзе вырашаць, ці адпавядае прыняты закон Канстытуцыі і міжнароднаму праву[20]. Такая прапанова выглядае досыць спрэчнай, паколькі нярэдка бывае, што законапраект можа цалкам адпавядаць канстытуцыйным і міжнародным нормам і ў той самы час быць памылковым з сацыяльна-эканамічнага або палітычнага гледзішча. А ацэнкі такога тыпу не знаходзяцца ў кампэтэнцыі КС.

Адсутнасьць інстытутаў эфэктыўнага кантролю за дзейнасьцю парлямэнту стварае пагрозу тыраніі з боку парлямэнцкае бальшыні, што й назіраецца ў пераходных грамадзтвах. Улада ў такім выпадку пэрсаніфікуецца ў дыктатару-прэм'еру, які маніпулюе воляй паслухмянае бальшыні. Пад ціскам аднаасобнай улады прэм'ер-міністра роля парлямэнту — быць калегіяльным органам — нівэлюецца. Да такой «прэм'ерскай» рэспублікі Беларусь імкліва ішла ў 1993—1994 гг.

Пры пэўных варунках парлямэнцкая сыстэма, безумоўна, больш спрыяльная для ўсталяваньня ўстойлівае дэмакратыі, чым іншыя формы кіраваньня. Гэтак, у пэрыяд паміж 1979 і 1989 гг. у сьвеце налічвалася ўсяго 43 краіны з трывалымі дэмакратычнымі сыстэмамі, сярод якіх 35 краін былі з парлямэнцкай мадэллю, 3 краіны — зь зьмяшанай і яшчэ 5 краінаў з «чыста» прэзыдэнцкай мадэллю дзяржаўнага ладу[21].

---

[20] Гл., напрыклад, матэрыялы круглага стала палітолягаў-юрыстаў: Какой быть Беларуси: президентской или парламентской? // Адкрытае грамадства. 2000. № 1. С. 15—18.

[21] Падлічана на падставе статыстычных дадзеных, прыведзеных у артыкуле: А. Степэн, С. Скэч, Различные типы демократического устройства и укрепление демократии // Демократия 1990-х. Вена, 1994.

Тым ня менш ува ўмовах расколатага грамадзтва «чыста» парлямэнцкая форма часта прыводзіць да зусім супрацьлеглага выніку. Мае рацыю беларускі палітоляг В. Карбалевіч, які лічыць, што «для правядзеньня рэформаў неабходная палітычная воля, якую значна лягчэй сканцэнтраваць у руках або аднаго чалавека, або невялікай групы асобаў, але не ў парлямэнце, які налічвае дзясяткі дэпутатаў розных палітычных кірункаў»[22]. І ў гэтым выпадку ўзьнікаюць моцныя падставы для адраджэньня ў Беларусі прэзыдэнцкай рэспублікі або пераходу да зьмяшанае формы кіраваньня. Як паказвае практыка, бывае часам лепш перадаць вялікія паўнамоцтвы вузкай, нават адзінаасобнай выканаўчай уладзе, усталяваўшы, праўда, над ёй эфэктыўны парлямэнцкі кантроль.

Прыхільнікі рэанімацыі *прэзыдэнцкай формы кіраваньня* паводле Канстытуцыі ўзору 1994 г. у большай ступені ўлічваюць канкрэтныя рэаліі. Яны апэлююць да традыцыяў і мэнталітэту беларускага грамадзтва. А таму і лічаць, што ў сытуацыі падзеньня жыцьцёвага ўзроўню, пэрманэнтнага палітычнага крызысу, расколатасьці і неструктураванасьці грамадзтва толькі стабільная выканаўчая ўлада, адносна незалежная ад барацьбы партыйных фракцыяў і суадносінаў сілаў у парлямэнце, здольная правесьці неабходныя рэформы і вывесьці краіну на шлях сацыяльна-эканамічнага росту. Небясьпека, аднак, палягае ў тым, што ў краінах з працяглымі аўтарытарнымі традыцыямі прэзыдэнцыялізм найчасьцей выраджаецца ў супэрпрэзыдэнцкую форму кіраваньня. Не выпадкова бальшыня постсавецкіх краінаў сталі супэрпрэзыдэнцкімі рэспублікамі з той або іншай ступеньню пэрсаналізацыі дзяржаўнае ўлады. Беларусь на гэтым тле не вынятак.

Што ж штурхае новасьпечаных «дэмакратычных» лідэраў у абдоймы прэзыдэнцыялізму? Гэта найперш іхныя аўтакратычныя звычкі, успадкаваныя ад таталітарнае мінуўшчыны. Канцэнтрацыя вялікай улады ў руках прэзыдэнта, ягоная адносная незалежнасьць ад парлямэнту і тое, што ён заўсёды прадстаўляе (няхай нават адносную) бальшыню выбарцаў, значна спрашчае задачы здушэньня апазыцыі й усталяваньня пэрсаналісцкае дыктатуры. Парадокс у тым, што прэзыдэнцкая рэспубліка зь ейным прынцыпам двайное ле-

[22] Гл. матэрыялы круглага стала палітолягаў-юрыстаў: Какой быть Беларуси: президентской или парламентской? // Адкрытае грамадства. 2000. № 1. С. 15–16.

гітымнасьці, абумоўленым простымі выбарамі прэзыдэнта і парлямэнту, патрабуе большай культуры узгадненьняў інтарэсаў паміж заканадаўчым органам і ўрадам, чым «чыста» парлямэнцкая мадэль, але выбіраюць яе, як правіла, менавіта тыя краіны, якія ня маюць трывалых дэмакратычных традыцыяў*.

Прэзыдэнт, каб быць сымбалем нацыі і ўвасабляць стабільнасьць дзяржавы, закліканы быць вышэй за партыйныя і іншыя адносна вузкія палітычныя інтарэсы. Аднак у прэзыдэнцкіх рэспубліках кіраўніку дзяржавы даводзіцца спалучаць свае цырыманіяльныя функцыі з функцыямі кіраўніка выканаўчае ўлады, лідэра пэўнай палітычнай групоўкі, які змагаецца за ажыцьцяўленьне яе праграмы. Таму прэзыдэнцкая сыстэма апрыёры не дапускае тонкае дыфэрэнцыяцыі дзьвюх роляў.

Практыка беларускага прэзыдэнцыялізму пацьвердзіла, што адным зь небясьпечных наступстваў спалучэньня цырыманіяльнага і выканаўчага («эфэктыўнага») кіраўніцтва становіцца падмена паняцьця «народ» групай прыхільнікаў прэзыдэнта. Кіраўнік дзяржавы пачынае разглядаць сваю палітыку як увасабленьне «волі народу», а палітыку сваіх апанэнтаў — як антынародную, накіраваную на абарону вузкіх інтарэсаў. У выніку ён адмаўляецца прызнаваць абмежаваньні свайго мандату і надзвычай варожа ставіцца да апазыцыі. Таму сыстэма беларускага прэзыдэнцыялізму пазбаўленая ня толькі гнуткасьці, але й усялякіх сродкаў абмежаваньня ўлады.

Да таго ж трэба мець на ўвазе, што ў расколатым грамадзтве прэзыдэнту складана дамагчыся стабільнае бальшыні ў парлямэнце. Больш за тое, непазьбежны раскол кааліцыі, утворанай вакол кандыдата-пераможцы: калі ўрад падпарадкаваны не парлямэнту, а прэзыдэнту, няма лепшага спосабу набраць палітычныя пункты для наступных выбараў, чымся канфрантацыя з адказнай за ўсё прэзыдэнцкай уладай. Прэзыдэнт, у сваю чаргу, ня можа не патрабаваць усё новых і новых паўнамоцтваў, а гэта яшчэ больш абвастрае супярэчнасьці ў ягоных стасунках з парлямэнтам і палітычнымі партыямі.

---

* Паказальна, што многія былыя брытанскія калёніі (Кенія, Танзанія, Пакістан) пачыналі з спробаў капіяваньня парлямэнтарызму былое мэтраполіі, а потым адпаведна з сваімі аўтарытарнымі традыцыямі прасякаліся даверам да прэзыдэнцкай мадэлі.

Акурат з прычыны гэтых акалічнасьцяў прэзыдэнцкая дэмакратыя спараджае ў пераходных грамадзтвах (асабліва ўва ўмовах абвастрэньня сацыяльна-эканамічнага крызысу) жорсткі канфлікт паміж прэзыдэнтам і апазыцыяй у парлямэнце, адзіным выйсьцем зь якога становіцца дзяржаўны пераварот, які ініцыюе, як правіла, выканаўчая ўлада.

Існуюць, прынамсі, тры ўмовы, неабходныя для хаця б частковае нэўтралізацыі адмоўных наступстваў прэзыдэнцыялізму ў расколатым грамадзтве.

Першая: неабходная такая сыстэма прэзыдэнцкіх выбараў, якая магла б забясьпечыць шырока разьмеркаваную падтрымку абранага прэзыдэнта. Напрыклад, мэтад рэйтынгавага галасаваньня, калі выбарца можа галасаваць за некалькіх кандыдатаў на пасаду прэзыдэнта, разьмясьціўшы іх у парадку адданьня перавагі. У гэтым выпадку кандыдат можа атрымаць найбольшую падтрымку, калі ўлічыць таксама другі і трэці голас тых выбарцаў, якія свой першы аддалі іншым кандыдатам. Або гэта можа быць прынцып «двайной умовы», калі кандыдату ў прэзыдэнты дзеля абраньня неабходна мець ня толькі бальшыню галасоў выбарцаў усяе краіны, але і атрымаць падтрымку бальшыні ў пэўнай колькасьці яе адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.

Другая: патрэбная такая сыстэма парлямэнцкіх выбараў, якая спрыяла б таму, каб колькасьць «дзейных» палітычных партыяў не перавышала 3—4. Гэта можа быць выбарчая сыстэма адноснае бальшыні, якая судзеіць зацьвярджэньню двухпартыйнасьці, або мажарытарныя выбары ў два туры, якія вядуць да зьяўленьня ў парлямэнце дзьвюх устойлівых партыйных кааліцыяў. Чым больш партыяў у парлямэнце, тым менш шанцаў на захаваньне стабільнай прапрэзыдэнцкай партыйнай кааліцыі, тым вышэйшая вераемнасьць таго, што прэзыдэнт будзе кіраваць краінай ува ўмовах сталае меншыні ягоных прыхільнікаў у парлямэнце. А адсюль будзе вынікаць немагчымасьць правядзеньня хуткіх і жорсткіх рэформаў; непазьбежнымі робяцца канфлікты і ўжываньне сілы. Вось чаму ўва ўсіх трывалых дэмакратычных сыстэмах прэзыдэнцкага тыпу дзейнічае ня больш за 2,6 палітычных партыяў[23].

[23] А. Степэн, С. Скэч, Пазнач. сач., с. 58.

Трэцяя ўмова: гэта здольнасьць і гатоўнасьць палітычных элітаў да супрацоўніцтва і кампрамісу, што ў расколатым грамадзтве можа выглядаць адно добрым пажаданьнем.

Да ўмоваў, якія зьмяншаюць небясьпеку інстытуту моцнага прэзыдэнта, можна было б дадаць увядзеньне інстытуту калегіі выбарцаў, а таксама спрашчэньне звычайна празьмерна ўскладненай працэдуры імпічмэнту пры наяўнасьці даведзенага абвінавачаньня кіраўніка выканаўчай улады ў службовых злачынствах.

Аднак усе пералічаныя вышэй умовы ёсьць неабходнымі, але зусім не дастатковымі для нармальнага функцыянаваньня прэзыдэнцкай дэмакратыі ў разьдзеленым грамадзтве. Сыстэма прэзыдэнцыялізму пазбаўляецца ад бальшыні сваіх недахопаў адно пры ўмовах, якія прадукуюцца кансалідаваным дэмакратычным рэжымам. Да іх ліку належаць:

– трывалы кансэнсус у грамадзтве што да дэмакратычнага ўладкаваньня як найлепшага спосабу кіраваньня;
– двухпартыйная сыстэма, пры якой партыі не ідэалягізаваныя, не ўвасабляюць супрацьлеглых палітычных плыняў расколатага грамадзтва, а ўтрымліваюць у сабе асноўную частку спэктру палітычных настрояў. (Аднак нельга не адзначыць, што двухпартыйная сыстэма – даволі рэдкая зьява ў сусьветнай практыцы, і стварыць яе «на замову» немагчыма.);
– дэцэнтралізацыя кіраваньня (фэдэралізм або разьвітае мясцовае самакіраваньне ўва ўнітарнай дзяржаве), калі рэальная палітыка чыніцца таксама на ўзроўні рэгіёнаў і лякальных супольнасьцяў. Найважнейшыя сфэры прыняцьця рашэньняў кантралююцца мясцовымі органамі. Цэнтар не нясе адказнасьці «за ўсё», і гэта зьмяншае небясьпеку ціску на яго;
– агульнапрызнаная роля КС як арбітра ў спрэчках паміж заканадаўчай і выканаўчай галінамі ўлады, паміж цэнтральным урадам і мясцовым самакіраваньнем.

Паколькі ў пераходным грамадзтве гэтых умоваў няма, рэзка ўзрастае небясьпека прэзыдэнцыялізму. І гэта пацьвярджае як лацінаамэрыканскі дось-

вед, гэтак і найноўшы досьвед краінаў СНД зь Беларусьсю ўлучна. У сытуацыі крызысу, ува ўмовах палярызаванага грамадзтва «чысты» прэзыдэнцкі рэжым з падпарадкаванымі яму вэртыкальнымі структурамі найчасьцей аказваецца контрпрадуктыўным. Ён яшчэ больш расколвае грамадзтва замест таго, каб прывесьці яго да згоды, і таму не гарантуе стабільнасьці.

Сусьветная практыка паказвае, што «чыстыя» формы кіраваньня маюць недахопы, якія асабліва выразна праяўляюцца ў пераходных грамадзтвах. Для парлямэнцкай рэспублікі характэрныя нестабільнасьць ураду, частыя ўрадавыя крызысы і адстаўкі. Прэзыдэнцкая ж рэспубліка мае тэндэнцыю да ўсталяваньня пэрсаналісцкае дыктатуры. З увагі на гэта дыскусія аб праблеме выбару аптымальнае для Беларусі канстытуцыйнай формы кіраваньня, якая час ад часу ажывае сярод беларускіх палітыкаў, юрыстаў і палітолягаў, дасюль вялася, на наш погляд, у мэтадалягічна няправільным кірунку. Праблема выбару канстытуцыйнае сыстэмы дзяржаўнага ладу зводзілася да простай дылемы: «парлямэнцкая або прэзыдэнцкая рэспубліка». Між тым сёньня колькасьць «чыста» прэзыдэнцкіх і «чыста» парлямэнцкіх рэспублікаў у сьвеце паступова скарачаецца. Апошнімі дзесяцігодзьдзямі адбываецца перапляценьне гэтых дзьвюх формаў, зьяўляюцца розныя варыянты зьмяшанае, «гібрыднае», формы кіраваньня, што ёсьць спробай спалучыць перавагі парлямэнцкай і прэзыдэнцкай рэспублікаў з адначасовым пераадоленьнем іхных заганаў.

Зьмяшаная форма рэспубліканскага кіраваньня магчымая ў двух варыянтах. Першы зь іх – *прэзыдэнцка-парлямэнцкая* рэспубліка – прадугледжвае інстытут падвойнае адказнасьці ўраду перад прэзыдэнтам і парлямэнтам, выражаны ў праве прэзыдэнта прызначаць і адхіляць прэм'ер-міністра, іншых чальцоў ураду і адначасова ў магчымасьці вотуму недаверу кабінэту міністраў з боку парлямэнту (Эгіпэт, Пэру, Турцыя, Украіна і фармальна – Расея). Аднак гэты прынцып дастаткова спрэчны, бо стварае вядомую няпэўнасьць у становішчы ўраду як «слугі двух паноў». Акрамя таго, як паказвае гістарычны досьвед, прэзыдэнцка-парлямэнцкая рэспубліка таксама схільная пры пэўных абставінах трансфармавацца ў супэрпрэзыдэнцкую сыстэму кіраваньня (напрыклад, Ваймарская Нямеччына, Пятая Француская Рэспубліка пры дэ Голю, Расея і часткова Ўкраіна).

Другі варыянт — *парлямэнцка-прэзыдэнцкая* рэспубліка — характарызуецца тым, што прэм'ер-міністар і кабінэт адказныя толькі перад парлямэнтам. Прызначэньне і адхіленьне прэм'ера (а часам і асобных міністраў) ёсьць выключнай прэрагатывай прадстаўнічага сходу. Прэзыдэнт, за выняткам асобных выпадкаў, можа прызначыць на пасаду прэм'ер-міністра толькі тую кандыдатуру, якую абрала парлямэнцкая бальшыня. У той самы час, у адрозьненьне ад чыста парлямэнцкай сыстэмы, гэтая форма кіраваньня прадугледжвае наяўнасьць у прэзыдэнта ня толькі цырыманіяльных, але й пэўных уладных паўнамоцтваў, якія забясьпечваюць балянс уладаў і пэўную ўстойлівасьць, стабільнасьць выканаўчай улады (найперш права вяртаць законы на дапрацоўку і права роспуску парлямэнту). Гэтая сыстэма кіраваньня характэрная сёньня для такіх краінаў, як Францыя, Партугалія, Фінляндыя, Аўстрыя, Ісьляндыя, Польшча, Летува.

Права парлямэнту на замену прэм'ер-міністра і ўраду забясьпечвае *гнуткасьць* тэрмінаў знаходжаньня ўраду ўва ўладзе, магчымасьць своечасова карэктаваць палітычны курс і тым самым значна зьменшыць небясьпеку канфліктаў паміж выканаўчай уладай і парлямэнтам. А права прэзыдэнта ў пэўных, строга вызначаных Канстытуцыяй выпадках распускаць парлямэнт і прызначаць новыя выбары становіцца магутнай зброяй супраць частых урадавых і парлямэнцкіх крызысаў, што тым самым умацоўвае *стабільнасьць* ураду[24].

Нескладана заўважыць, што такая сыстэма накіраваная на пераадоленьне асноўных заганаў як «чыстага» парлямэнтарызму, гэтак і «чыстага» прэзыдэнцыялізму. *На наш погляд, пераход да парлямэнцка-прэзыдэнцкай рэспублікі ёсьць аптымальным варыянтам канстытуцыйнай трансфармацыі сыстэмы найвышэйшае ўлады ў Беларусі.* Гэта прадугледжвае пераразьмеркаваньне паўнамоцтваў прэзыдэнта на карысьць парлямэнту і ўраду, аднаўленьне традыцыйных функцыяў парлямэнту і забесьпячэньне адноснай палітычнай самастойнасьці ўраду. *Такім чынам, з улікам эўрапейскага досьведу і гістарычных традыцыяў беларускага народу, парлямэнцка-прэзыдэнцкая форма кіраваньня можа разглядацца ў якасьці «ідэальнай мадэлі» беларускае дзяржаўнасьці.*

---

[24] «Сілай кабінэту ёсьць неабходнасьць правядзеньня новых выбараў пры паразе кабінэту падчас парлямэнцкага галасаваньня» (С. М. Липсет, Роль политической культуры // Век XX и мир. 1994. № 7—8. С. 37).

Што праўда, пры гэтым важна не забыцца, што пераходнае грамадзтва як правіла не валодае ўстойлівымі дэмакратычнымі традыцыямі, характэрнымі для разьвітае дэмакратыі. Так, француская Канстытуцыя фармальна не абавязвае прэзыдэнта прызначаць прэм'ер-міністрам лідэра палітычнага блёку, які перамог. Аднак яму і да галавы ня прыйдзе зрабіць супрацьлеглае. Само сабой зразумела, што фармаваць урад будзе акурат тая партыйная кааліцыя, якая перамагла. У Беларусі, Расеі, Украіне і некаторых іншых дзяржавах СНД таксама дзеіць вельмі падобная да францускай канстытуцыйная норма, паводле якой акурат прэзыдэнт прызначае прэм'ер-міністра. Але на практыцы яна набывае зусім іншую палітычную інтэрпрэтацыю. Напрыклад, у Расеі перамога апазыцыі на парлямэнцкіх выбарах ані фармальна, ані фактычна не зьвязаная зь зьменай ураду. Больш за тое, расейскі прэзыдэнт можа самахоць адправіць у адстаўку прэм'ер-міністра, нават калі ён карыстаецца падтрымкай парлямэнту. *Тое, што ў кансалідаваных дэмакратыях ёсьць няпісанаю канстытуцыяй, ува ўмовах Беларусі павінна быць узьведзенае на ўзровень дакладна прапісаных канстытуцыйных нормаў і працэдураў.*

Найперш у новай дэмакратычнай Канстытуцыі неабходна дакладна расьпісаць працэдуру фармаваньня (замены) ураду і роспуску парлямэнту. І насамперш неабходна выразна зафіксаваць палажэньне, што прэзыдэнт прызначае прэм'ер-міністрам акурат таго кандыдата, якога абрала парлямэнцкая бальшыня. Па рэкамэндацыі прэм'ер-міністра прэзыдэнт прызначае і іншых чальцоў кабінэту. У той самы час парлямэнт можа пры пэўных варунках выказаць ураду канструктыўны вотум недаверу (калі рэзалюцыя аб недаверы прымаецца з адначасовым абраньнем новага прэм'ер-міністра), за якім аўтаматычна ідзе адстаўка кабінэту. Гэтая працэдура павінна перашкаджаць апазыцыйным фракцыям распускаць урад, калі яны аб'яднаныя патрабаваньнем яго адстаўкі, а не альтэрнатыўнай праграмай. Роспуск парлямэнту можа дапускацца толькі ў дакладна абумоўленых канстытуцыяй выпадках. Тым ня менш ніякая, нават самая прадуманая і дасканалая фармулёўка тых або іншых артыкулаў канстытуцыі ня можа стаць панацэяй ад парушэньняў дэмакратычных прынцыпаў. Гатоўнасьць палітычных элітаў да кампрамісу і супрацы — мінімальная ўмова нармальнага функцыянаваньня любое дэмакратычнае, у тым ліку і парлямэнцка-прэзыдэнцкае, формы кіраваньня.

Роля парлямэнту

Віктар Чарноў, Міхаіл Пастухоў

Для Рэспублікі Беларусі, як адносна невялікае і параўнальна аднароднае паводле нацыянальнага складу дзяржавы, аптымальнай мадэллю найвышэйшага прадстаўнічага і адзінага заканадаўчага органа ўлады бачыцца аднапалатны парлямэнт (*з умоўнай назвай Сойм*).

У адпаведнасьці з адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзелам і колькасьцю насельніцтва краіны рэкамэндаваны склад парлямэнту — 260 дэпутатаў (гэткай жа была колькасьць парлямэнтароў паводле Канстытуцыі РБ 1994 г.).

У сыстэме падзелу ўладаў парлямэнт закліканы выконваць наступныя асноўныя *функцыі:*

– рыхтаваць і прымаць законы;
– вызначаць супольна з урадам асноўныя кірункі ўнутранай і замежнай палітыкі;
– фармаваць органы выканаўчае ўлады і кантраляваць іхную дзейнасьць;
– фармаваць судовую ўладу й забясьпечваць яе незалежнасьць;
— прызначаць выбары (рэфэрэндумы) і ажыцьцяўляць кантроль за іх правядзеньнем.

Дзеля рэалізацыі сваіх функцыяў парлямэнт мусіць мець наступныя асноўныя *паўнамоцтвы:*

— прымаць і зьмяняць Канстытуцыю;
— прымаць законы і пастановы і ажыцьцяўляць кантроль за іх выкананьнем;
— прызначаць выбары прэзыдэнта, парлямэнту і органаў мясцовага самакіраваньня, а таксама ўсебеларускія рэфэрэндумы;
— абіраць або не абіраць кіраўніка ўраду;
— прымаць рашэньні аб ухвале або няўхвале праграмы дзеяньняў новаствораннага ўраду;
— згодна з прапановай ураду ствараць або ліквідаваць міністэрствы і іншыя дзяржаўныя ўстановы;

– выбіраць і адхіляць старшыню і чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў;
– абіраць і адхіляць старшыню і чальцоў Падліковай (Кантрольнай) палаты;
– абіраць на пэўны тэрмін судзьдзяў КС, судзьдзяў Вярхоўнага Суду, судзьдзяў Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, генэральнага пракурора, старшыню і чальцоў управы Нацыянальнага банку;
– зацьвярджаць дзяржаўны бюджэт і прымаць ад ураду справаздачу аб яго выкананьні;
– усталёўваць дзяржаўныя падаткі і зборы, ажыцьцяўляць кантроль за грашовай эмісіяй;
– ратыфікаваць і дэнансаваць міжнародныя дамовы;
– прымаць рашэньні аб выказваньні недаверу кіраўніку ўраду з адначасовым абраньнем новага кіраўніка ўраду;
– прымаць рашэньні аб выказваньні недаверу асобным чальцам ураду;
– прымаць адстаўку прэзыдэнта ў выпадку зьняцьця ім паўнамоцтваў, а таксама адхіляць ад пасады праз працэдуру імпічмэнту прэзыдэнта ў выпадку парушэньня ім Канстытуцыі і законаў РБ.

У пераходны пэрыяд (у агляднай будучыні) парлямэнт павінен выбірацца паводле зьмяшанае (прапарцыйна-мажарытарнае) сыстэмы. Такая выбарчая сыстэма дазваляе спалучаць агульнанацыянальныя і рэгіянальныя інтарэсы, а таксама забясьпечвае прадстаўніцтва ў парлямэнце ўсіх буйных палітычных партыяў і найбольш аўтарытэтных грамадзянаў.

Парлямэнт павінен выбірацца на 5 гадоў і дзеяць стала. Дэпутаты павінны працаваць на прафэсійнай аснове і не павінны мець права займаць іншыя пасады ў органах дзяржаўнае ўлады. Дзеля належнага выкананьня сваіх функцыяў парлямэнт павінен мець адпаведныя фінансавыя, матэрыяльна-тэхнічныя і арганізацыйныя магчымасьці.

Паўнамоцтвы прэзыдэнта

Віктар Чарноў, Міхаіл Пастухоў

У выніку пераходу да парлямэнцка-прэзыдэнцкае рэспублікі паўнамоцтвы прэзыдэнта павінны быць істотна абмежаваныя з тым, каб забясьпечыць у сыстэме органаў улады вяршэнства парлямэнту і павысіць ролю ўраду як самастойнага палітычнага органа. Прэзыдэнт у гэтае мадэлі ёсьць толькі кіраўніком дзяржавы. Ягоныя асноўныя *функцыі:*

– цырыманіяльнае кіраўніцтва;
– арбітражная функцыя, забесьпячэньне балянсу і стабільнасьці ўладаў;
– забесьпячэньне вонкавай бясьпекі дзяржавы;
– абарона канстытуцыйнага ладу.

Прынцыповай асаблівасьцю парлямэнтарызму ёсьць падзел выканаўчага і цырыманіяльнага кіраўніцтва. Першае зьдзяйсьняецца ўрадам на чале з прэм'ер-міністрам, які адказны перад парлямэнтам, другое ўскладаецца на фармальнага кіраўніка дзяржавы. Аднак у адрозьненьне ад «чыстага» парлямэнтарызму, парлямэнцка-прэзыдэнцкая мадэль значна пашырае аб'ём прэзыдэнцкіх функцыяў і канкрэтных паўнамоцтваў. Кіраўнік дзяржавы выступае ня толькі як сымбаль нацыянальнага адзінства, але й выконвае важную функцыю пасярэдніка, арбітра ў рэгуляваньні спрэчак і канфліктаў паміж галінамі ўлады або парлямэнцкімі фракцыямі, напрыклад, адыгрывае пэўную ролю ў падборы кандыдатуры прэм'ера, якая задаволіла б бальшыню парлямэнту, падтрымлівае стабільнасьць выканаўчае ўлады, нэўтралізуе небясьпеку ўсяўладзьдзя парлямэнту.

У парлямэнцка-прэзыдэнцкай сыстэме прэзыдэнт мае наступныя *паўнамоцтвы:*

– з улікам суадносін палітычных сілаў у парлямэнце прапануе яму для абраньня кандыдатуру кіраўніка ўраду;
– юрыдычна прызначае абранага кандыдата на пасаду кіраўніка ўраду;
– на прапанову кіраўніка ўраду прызначае і адхіляе ад пасады іншых чальцоў ураду;
– прымае адстаўку ўраду пры ўступленьні на пасаду новага ўраду;

– зацьвярджае на пасадах судзьдзяў, апроч тых, абраньне якіх належыць да кампэтэнцыі парлямэнту і міністра юстыцыі;
– прызначае на пасаду і адхіляе ад пасады начальніка канцылярыі;
– прадстаўляе дзяржаву ў стасунках зь іншымі краінамі і міжнароднымі арганізацыямі;
– вядзе перамовы і падпісвае міжнародныя дамовы;
– прымае даверчыя і адклікальныя граматы дыпляматычных прадстаўнікоў замежных дзяржаваў;
– у часе ваеннага становішча зьяўляецца галоўнакамандуючым;
– вырашае пытаньні аб прыёме ў грамадзянства Рэспублікі Беларусі, аб выхадзе з грамадзянства Рэспублікі Беларусі, а таксама аб наданьні палітычнага прытулку;
– спыняе паўнамоцтвы парлямэнту і абвяшчае датэрміновыя выбары ў выпадку неканструкцыйнага вотуму недаверу кіраўніку ўраду (ураду) або немагчымасьці сфармаваць новы ўрад;
– у выпадку немагчымасьці фармаваньня ўраду, які абапіраецца на парлямэнцкую бальшыню, можа пасьля кансультацыяў з дэпутацкімі фракцыямі або распусьціць парлямэнт, або прапановаць яму абраць кіраўніка «кабінэту меншыні».

У межах сваіх паўнамоцтваў прэзыдэнт выдае ўказы. Яны ня могуць мець нарматыўнага характару і контрасыгнуюцца прэм'ер-міністрам за выняткам выпадкаў, прадугледжаных Канстытуцыяй.

Прэзыдэнт выбіраецца грамадзянамі РБ тэрмінам на чатыры гады і можа балятавацца яшчэ на адзін тэрмін. Прэзыдэнтам можа быць грамадзянін РБ, які дасягнуў 45 гадоў, стала пражываў да выбараў на тэрыторыі краіны ня менш за 10 гадоў, ня быў асуджаны, прыгодны па стане здароўя да выкананьня абавязкаў дзяржаўнага службоўца.

Пры прэзыдэнту не павінна быць ніякіх структураў, апрача канцылярыі прэзыдэнта. Прэзыдэнт ня можа быць чальцом парлямэнту, палітычнае партыі і іншых грамадзка-палітычных арганізацыяў, займаць іншыя пасады і атрымліваць іншы аклад за выняткам платы за творчую дзейнасьць.

Прэм'ер-міністар і ўрад

Віктар Чарноў

У рамках парлямэнцка-прэзыдэнцкай мадэлі ўрад будзе выступаць у ролі цэнтральнага органа палітычнага кіраўніцтва, адказнага перад парлямэнтам. У гэтай якасьці найвышэйшая выканаўчая ўлада заклікана выконваць тры асноўныя *функцыі:*

1) вызначэньне супольна з парлямэнтам асноўных кірункаў палітыкі дзяржавы;
2) ажыцьцяўленьне палітычнага курсу;
3) мабілізацыя грамадзтва і кіраўнічае эліты ў падтрымку праводжанай палітыкі.

Для рэалізацыі гэтых функцыяў урад абавязаны:

– распрацоўваць і ажыцьцяўляць унутраную і замежную палітыку Рэспублікі Беларусі;
– выконваць законы і пастановы парлямэнту, а таксама ўказы прэзыдэнта;
– каардынаваць дзейнасьць міністэрстваў і іншых дзяржаўных установаў;
– падрыхтоўваць праекты дзяржаўнага бюджэту і кіраваць працэсам ягонага выкананьня, падаваць у парлямэнт справаздачы аб выкананьні бюджэту;
– падрыхтоўваць і ўносіць у парлямэнт на разгляд законапраекты;
– захоўваць бясьпеку дзяржавы і грамадзкі парадак.

Урад (умоўна – Рада Міністраў) складаюць прэм'ер-міністар і міністры. Праграма дзейнасьці ўраду, ягоная структура і выдаткі на ўтрымліваньне апарату ўраду зацьвярджаюцца парлямэнтам і ўносяцца асобным радком у дзяржаўны бюджэт. Малалікі і кампактны ўрад, затраты на дзейнасьць якога будуць адносна невялікімі, павінен мець пэўную палітычную самастойнасьць.

Прэм'ер-міністар абіраецца Соймам на прапанову прэзыдэнта. Кандыдатура кіраўніка ўраду прапануецца прэзыдэнтам парлямэнту пасьля яе ўзгадненьня зь лідэрамі дэпутацкіх фракцыяў. Абраным лічыцца кандыдат, які атрымаў простую бальшыню галасоў чальцоў парлямэнту. Прэзыдэнт абавязаны зацьвердзіць прызначэньне абранае асобы. Пасьля гэтага прэм'ер-міністар фармуе пэрса-

нальны склад ураду і падае Сойму праграму дзеяньняў разам з прапановай надзяліць яго вотумам даверу.

У выпадку, калі прапанаваны кандыдат у прэм'ер-міністры не атрымае бальшыні галасоў «за», або ня зможа сфармаваць ураду, або яму не дадуць вотуму даверу, Сойм можа абраць прэм'ер-міністра простай бальшынёй галасоў дэпутатаў, пасьля чаго прэзыдэнт павінен правесьці адпаведныя прызначэньні. Калі абраны ўрад не сабраў такое бальшыні, прэзыдэнт можа пасьля кансультацыяў з дэпутацкімі фракцыямі або распусьціць парлямэнт, або прапановаць яму абраць кіраўніка «кабінэту меншыні».

Міністры прызначаюцца і адхіляюцца ад пасады прэзыдэнтам па рэкамэндацыі кіраўніка ўраду. Вотум недаверу кабінэту (прэм'ер-міністру) або асобным ягоным чальцам магчымы толькі за год з дня фармаваньня ўраду і на ініцыятыву ня менш як 1/5 дэпутатаў парлямэнту. Пры гэтым Сойм можа выказаць недавер прэм'ер-міністру, толькі абраўшы бальшынёй галасоў ягонага наступніка, пасьля чаго Сойм зьвяртаецца да прэзыдэнта з просьбай аб адхіленьні ад пасады прэм'ер-міністра. Прэзыдэнт павінен задаволіць просьбу парлямэнту і прызначыць абраную асобу. Паўторны разгляд пытаньня аб вотуме недаверу ўраду можа быць прызначаны не раней, чым за год з моманту папярэдняга абмеркаваньня.

У сваю чаргу, прэм'ер-міністар можа выступіць з хадайніцтвам пра выказваньне яму даверу бальшынёй дэпутатаў Сойму. Калі гэтае хадайніцтва ня будзе ўхваленае Соймам, прэзыдэнт можа на прапанову прэм'ера абвясьціць роспуск парлямэнту. Аднак права на роспуск страчваецца, як толькі Сойм абярэ бальшынёй галасоў іншага прэм'ер-міністра.

Паўнамоцтвы прэм'ер-міністра спыняюцца пасьля ўзгадненьня праграмы дзейнасьці новага ўраду. Паўнамоцтвы асобных міністраў і кабінэту ў цэлым спыняюцца разам з адстаўкай прэм'ер-міністра. Урад таксама абавязаны падаць у адстаўку, калі Сойм бальшынёй галасоў выкажа недавер прэм'ер-міністру і абярэ ягонага наступніка.

Разьмежаваньне цэнтральнае і мясцовае ўлады (мадэль тэрытарыяльнага самакіраваньня)

Андрэй Завадзкі, Міраслаў Кобаса

Мадэль рэальнага і эфэктыўнага тэрытарыяльнага самакіраваньня ў РБ павінна ўлічваць нацыянальны гістарычны досьвед нашага народу і адпавядаць сучасным эўрапейскім патрабаваньням, выкладзеным у Эўрапейскай Хартыі мясцовага самакіраваньня.

Прадугледжваецца падзел усяе публічнае ўлады ў дзяржаве на два складнікі: дзяржаўную ўладу ў асобе парлямэнту, прэзыдэнта, ураду, суду, іхных структурных і функцыянальных падразьдзяленьняў і ўладу тэрытарыяльнага самакіраваньня, незалежную ад цэнтральных дзяржаўных інстытутаў. Паміж дзяржаўнай уладай і тэрытарыяльным самакіраваньнем павінен быць дакладны падзел кампэтэнцыі.

Ажыцьцяўленьне тэрытарыяльнага самакіраваньня плянуецца на двух узроўнях улады — лякальным і рэгіянальным — з дакладным разьмежаваньнем кампэтэнцыі.

Мяркуецца, што цэнтральная дзяржаўная ўлада будзе фармаваць на мясцовым узроўні свае рэгіянальныя органы і структуры з кампэтэнцыяй, дакладна разьмежаванай з кампэтэнцыяй, адпаведнай дадзенаму ўзроўню органа тэрытарыяльнага самакіраваньня.

Тэрытарыяльная арганізацыя самакіраваньня

Асноўным узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць лякальны ўзровень тэрытарыяльнае супольнасьці грамадзянаў, якія жывуць у некалькіх сёлах, селішчах і невялікіх мястэчках або ў вялікім горадзе. Для тэрытарыяльнага самакіраваньня лякальнага ўзроўню прапануецца назва «павет». Агульная колькасьць адзінак тэрытарыяльнага самакіраваньня лякальнага ўзроўню павінна складаць 220—250.

Органы тэрытарыяльнага самакіраваньня ствараюцца выходзячы з наступных прынцыпаў. У мястэчках і гарадох, якія ёсьць цэнтрамі самакіраваньняў лякальнага

ўзроўню, ствараецца толькі адзін орган тэрытарыяльнага самакіраваньня (і для населенага пункту, і для навакольнай тэрыторыі зь сёламі). У гарадох з насельніцтвам больш за 100 тыс. жыхароў паводле пастановы Рады або мясцовага рэфэрэндуму могуць стварацца дадатковыя адзінкі тэрытарыяльнага самакіраваньня, для якіх прапануецца назва «грамада». У кампэтэнцыю грамады ўваходзяць заданьні павету, дэлегаваныя грамадзе.

Другім узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць рэгіянальны ўзровень тэрытарыяльнае супольнасьці грамадзянаў, якія жывуць у колькіх самакіраваньнях лякальнага ўзроўню.

Для тэрытарыяльнага самакіраваньня рэгіянальнага ўзроўню прапануецца назва «зямля». Агульная колькасьць тэрытарыяльных самакіраваньняў рэгіянальнага ўзроўню павінна складаць 8–9 адзінак.

Горад Менск адначасова мае кампэтэнцыю і павету, і зямлі.

Тэрытарыяльнае супадзеньне адміністрацыйных цэнтраў земляў з гарадамі, якія маюць права павету, улучае згаданыя гарады ў склад земляў, але не перашкаджае ім самастойна рэалізаваць свае правы павету.

Зьмены межаў тэрытарыяльных самакіраваньняў праводзяцца толькі з улікам меркаваньня гараджанаў, выказанага адпаведна з законам, у тым ліку на мясцовым рэфэрэндуме.

Прынцыпы і формы рэалізацыі тэрытарыяльнага самакіраваньня

Тэрытарыяльнае самакіраваньне лякальнага і рэгіянальнага ўзроўняў ажыцьцяўляецца абранымі Радамі дэпутатаў. Тэрытарыяльнае самакіраваньне ажыцьцяўляецца таксама органамі тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня (радамі і камітэтамі мікраёнаў, жыльлёвых комплексаў, дамовымі, вулічнымі, квартальнымі, пасялковымі, сельскімі камітэтамі) шляхам правядзеньня мясцовых рэфэрэндумаў, сходаў грамадзянаў і праз іншыя формы простага ўдзелу грамадзянаў у дзяржаўных і грамадзкіх справах.

Выбары ў органы тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць усеагульнымі, свабоднымі, простымі і роўнымі. Яны праводзяцца шляхам таемнага галасаваньня.

Ужываецца зьмяшаная сыстэма галасаваньня. Тэрмін паўнамоцтваў органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня 4 гады. Першыя два скліканьні ад пачатку рэфармаваньня сыстэмы тэрытарыяльнага самакіраваньня маюць скарочаны тэрмін па 2 гады.

Кампэтэнцыя тэрытарыяльнага самакіраваньня

Тэрытарыяльныя самакіраваньні ўсіх узроўняў маюць арганізацыйнае і функцыянальнае адзінства сваіх прадстаўнічых і выканаўчых органаў. Разьмежаваньне кампэтэнцыі ў тэрытарыяльным самакіраваньні адбываецца паміж рознымі ўзроўнямі тэрытарыяльнага самакіраваньня. Пры замацаваньні паўнамоцтваў бярэцца пад увагу прынцып субсыдыярнасьці, паводле якога мяркуецца ажыцьцяўляць паўнамоцтвы пераважна лякальным узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня як найбольш блізкім да грамадзянаў узроўнем публічнае ўлады. Кампэтэнцыя кожнага ўзроўню тэрытарыяльнага самакіраваньня, як правіла, мае выключны і ўсёахопны характар. Згаданая кампэтэнцыя ня можа быць абмежаваная пастановамі або дзеяньнямі іншага ўзроўню самакіраваньня або цэнтральнае ўлады, калі гэта не прадугледжана законам.

Кампэтэнцыя тэрытарыяльнага самакіраваньня складаецца з абавязковых паўнамоцтваў самакіраваньня, а таксама паўнамоцтваў, добраахвотна прынятых на сябе самакіраваньнем, і паўнамоцтваў, дэлегаваных самакіраваньню іншым суб'ектам або ўзроўнем публічнай улады.

Кіраўнікі тэрытарыяльнага самакіраваньня

Кіраўнік органа тэрытарыяльнага самакіраваньня спалучае ў адной асобе пасады кіраўніка прадстаўнічага і выканаўчага органа ўлады. Кіраўнік органа тэрытарыяльнага самакіраваньня выбіраецца адпаведнай тэрытарыяльнай супольнасьцю грамадзянаў адначасова з выбарамі тэрытарыяльнага прадстаўнічага органа ў выніку ўсеагульных, свабодных, простых і роўных выбараў пры таемным галасаваньні. Пасады і віды дзейнасьці, несумяшчальныя з пасадай кіраўніка

органа тэрытарыяльнага самакіраваньня, а таксама варункі заняцьця пасады кіраўніка і ягонае датэрміновае пераабраньне вызначаюцца законам.

Тэрмін паўнамоцтваў кіраўніка органа тэрытарыяльнага самакіраваньня – 4 гады. Першыя два тэрміны ад пачатку рэфармаваньня сыстэмы тэрытарыяльнага самакіраваньня скарочаныя да 2 гадоў кожны.

Прапануюцца наступныя найменьні пасадаў кіраўнікоў органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня:

- кіраўнік лякальнага органа самакіраваньня – павету – завецца «бурмістар»;
- кіраўнік рэгіянальнага органа самакіраваньня – зямлі – завецца «земскі галава»;
- кіраўнік дадатковай адзінкі самакіраваньня – грамады – завецца «стараста».

Фінансава-эканамічныя асновы самакіраваньня

Паводле прынцыпу субсыдыярнасьці на ўзроўні павету канцэнтруецца максымальны аб'ём паўнамоцтваў. Матэрыяльна-фінансавыя рэсурсы кожнага ўзроўню самакіраваньня павінны адпавядаць аб'ёму паўнамоцтваў гэтага ўзроўню.

Вызначаныя заканадаўствам для кожнага падатку адлічэньні ў мясцовы бюджэт, а таксама мясцовыя падаткі, зборы і плацяжы залічваюцца на рахункі тэрытарыяльнага самакіраваньня адразу пасьля зьбіраньня без залічэньня ў іншыя бюджэты. Забараняецца адбіраць рэсурсы тэрытарыяльнага самакіраваньня паводле пастановы органаў іншага самакіраваньня або органаў дзяржавы. Дзеля абароны інтарэсаў тэрытарыяльных самакіраваньняў, што ня маюць дастатковых фінансавых сродкаў, мусіць быць уведзеная працэдура выраўноўваньня даходаў, якая б не перашкаджала свабоднай дзейнасьці органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня ў межах іхных паўнамоцтваў.

Тэрытарыяльныя самакіраваньні маюць права атрымліваць асыгнаваньні зь дзяржаўнага бюджэту, а таксама павінны мець доступ да мясцовага і нацыянальнага рынкаў крэдытаў.

Любое дэлегаваньне паўнамоцтваў дзяржаўным органам самакіраваньню або органам самакіраваньня грамадзе павінна суправаджацца адначасовай перадачай сродкаў дзеля ажыцьцяўленьня згаданых паўнамоцтваў.

Муніцыпальная служба

Рэалізацыя заданьняў тэрытарыяльнага самакіраваньня ажыцьцяўляецца абранымі службовымі асобамі або службовымі асобамі тэрытарыяльнага самакіраваньня, што працуюць на ўмовах кантракту і ня ёсьць дзяржаўнымі службоўцамі. Праўнае становішча службовых асобаў тэрытарыяльнага самакіраваньня павінна рэгулявацца законам і гарантаваць ім свабоднае выкананьне сваіх службовых абавязкаў. Гэтае становішча павінна гарантаваць ім належную ўзнагароду за працу, кампэнсацыю выдаткаў, зьвязаных з выкананьнем службовых абавязкаў, а таксама адпаведнае сацыяльнае забесьпячэньне.

Дзейнасьць службовых асобаў і органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, якія яны прадстаўляюць (як прадстаўнічых, гэтак і выканаўчых), павінна ажыцьцяўляцца паводле прынцыпаў законнасьці, публічнасьці і празрыстасьці, замацаваных у заканадаўстве. Любыя пастановы і дзеяньні муніцыпальных службоўцаў, якія парушаюць законныя інтарэсы і правы грамадзянаў, могуць быць абскарджаныя ў судзе. Якія-любя дакумэнты органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, калі яны не трапляюць пад дзеяньне закону аб ахове таямніцы або недатыкальнасьці асабістага жыцьця, ёсьць адкрытымі і даступнымі для грамадзянаў.

Права тэрытарыяльных самакіраваньняў на аб'яднаньне

Тэрытарыяльныя самакіраваньні пры ажыцьцяўленьні сваіх паўнамоцтваў маюць права на аб'яднаньне дзеля вырашэньня пытаньняў, якія складаюць узаемны інтарэс, у асацыяцыі і зьвязы тэрытарыяльнага самакіраваньня. У рамках, вызначаных законам, гэтыя правы распаўсюджваюцца на супрацоўніцтва з самакіраваньнямі і іх аб'яднаньнямі зь іншых краінаў.

Магчымае стварэньне асацыяцыяў паводле тэрытарыяльнага, вытворча-гаспадарчага, дэмаграфічнага, ляндшафтнага і іншых адзнакаў. Дзеля прадстаўленьня інтарэсаў тэрытарыяльных самакіраваньняў на міжнароднай арэне, у прыватнасьці, у Кангрэсе мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Эўропы, тэрытарыяльныя самакіраваньні могуць аб'ядноўвацца ў Нацыянальную асацыяцыю або Зьвяз асацыяцыяў. Дзяржава ў асобе цэнтральных органаў улады абавязана кансультавацца зь Зьвязам асацыяцыяў тэрытарыяльных самакіраваньняў ува ўсіх пытаньнях, датычных іхнае дзейнасьці, правоў і паўнамоцтваў.

Дзяржаўная адміністрацыя на мясцовым узроўні

Дзеля ажыцьцяўленьня дзяржаўных заданьняў на ўзроўні павету і зямлі цэнтральныя выканаўчыя органы ўлады могуць ствараць структуры дзяржаўнае адміністрацыі. Дзейнасьць дзяржаўнае адміністрацыі фінансуецца зь дзяржаўнага бюджэту.

Выкананьне заданьняў, што ўваходзяць у кампэтэнцыю дзяржаўнае адміністрацыі, можа быць даручанае органам лякальнага або рэгіянальнага самакіраваньня. На ўзроўні павету гэта датычыць усіх заданьняў, а на ўзроўні зямлі — за выключэньнем заданьняў, датычных агульнадзяржаўных нацыянальных інтарэсаў.

Дзяржаўная адміністрацыя на мясцовым узроўні не ўваходзіць у сыстэмы органаў мясцовай улады і не рэалізуе заданьняў тэрытарыяльнага самакіраваньня. Службовыя асобы дзяржаўнае адміністрацыі на мясцовым узроўні ёсьць дзяржаўнымі службоўцамі. Дзейнасьць службовых асобаў і органаў дзяржаўнае адміністрацыі, якія яны прадстаўляюць, павінна ажыцьцяўляцца паводле прынцыпаў законнасьці, публічнасьці і празрыстасьці, замацаваных у заканадаўстве. Якія-любя пастановы і дзеяньні службоўцаў органаў дзяржаўнае адміністрацыі, якія парушаюць законныя інтарэсы і правы грамадзянаў, могуць быць абскарджаныя ў судзе.

Якія-любя дакумэнты органаў дзяржаўнае адміністрацыі, калі яны не трапляюць пад дзеяньне закону аб ахове таямніцы або недатыкальнасьці асабістага жыцьця, адкрытыя і даступныя для грамадзянаў.

Кантроль і нагляд за дзейнасьцю тэрытарыяльнага самакіраваньня

Функцыі адміністрацыйнага кантролю й нагляду за дзейнасьцю органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня ажыцьцяўляе дзяржаўная адміністрацыя на рэгіянальным узроўні і толькі ў межах, прадугледжаных Канстытуцыяй і законамі. Які-любя адміністрацыйны кантроль дзейнасьці органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня павінен мець на мэце толькі забесьпячэньне законнасьці і канстытуцыйных прынцыпаў. Адміністрацыйны кантроль мэтазгоднасьці прыняцьця рашэньня або выкананьня заданьня можа ажыцьцяўляцца суб'ектамі публічнае ўлады толькі што да заданьняў, выкананьне якіх даручанае гэтымі суб'ектамі органам тэрытарыяльнага самакіраваньня.

Пры выяўленьні неадпаведнасьці дзейнасьці тэрытарыяльнага самакіраваньня заканадаўству або пры ўзьнікненьні паміж кантрольным і падкантрольным органам рознагалосьсяў кантрольны орган можа зьвярнуцца ў суд дзеля прыняцьця судовага рашэньня што да падкантрольнага органа тэрытарыяльнага самакіраваньня.

Ступень умяшальніцтва пры адміністрацыйным кантролі дзейнасьці органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня павінна быць сувымернай значнасьці інтарэсаў, якія ён зьбіраецца абараняць.

Судовая абарона тэрытарыяльных самакіраваньняў

Паветы і землі маюць права зьвяртацца ў суды дзеля абароны сваіх інтарэсаў, забесьпячэньня свабоды ажыцьцяўляць свае паўнамоцтвы і выкананьня прынцыпаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, замацаваных у Канстытуцыі і законах. Дзеля разьвязаньня спрэчак у сфэры дзейнасьці мясцовых органаў улады і органаў дзяржаўнага кіраваньня на мясцох ствараецца адмысловы адміністрацыйны суд. Згаданы суд закліканы разглядаць спрэчкі паміж тэрытарыяльным самакіраваньнем і дзяржаваю, паміж тэрытарыяльнымі самакіраваньнямі, паміж тэрытарыяльным самакіраваньнем і грамадзянамі, паміж грамадзянамі і дзяржаваю.

Спрэчкі маёмаснага характару паміж тэрытарыяльным самакіраваньнем і дзяржаваю, а таксама паміж тэрытарыяльнымі самакіраваньнямі павінны разглядаць гаспадарчыя суды.

Выбарчая сыстэма

Міхась Пліска, Сяргей Альфер

Легітымнасьць улады грунтуецца на волевыяўленьні народу, якое адбываецца на свабодных і дэмакратычных выбарах. Таму выбарчая сыстэма і выбарчае заканадаўства мусяць гарантаваць правядзеньне выбараў паводле асноўных прынцыпаў, якія сфармуляваныя ў міжнародных праўных актах, а менавіта: выбары павінны быць усеагульнымі, роўнымі, таемнымі, справядлівымі, сапраўднымі, свабоднымі і празрыстымі. Правядзеньне выбараў, вынікі якіх не аспрэчваюцца ні адным зацікаўленым бокам унутры краіны і прызнаныя міжнароднай супольнасьцю, ёсьць складнікам дэмакратычнага разьвіцьця краіны і неабходнай умовай уступленьня Беларусі ў Раду Эўропы і ЭЗ.

Ніжэй падаюцца палажэньні выбарчай сыстэмы, якія могуць стаць грунтам для распрацоўкі новага беларускага выбарчага заканадаўства.

Сыстэма галасаваньня

З мэтай аптымальнага спалучэньня агульнанацыянальных і рэгіянальных інтарэсаў, наданьня большай стабільнасьці палітычным інстытутам краіны, а таксама выходзячы зь неабходнасьці ўмацаваньня пазыцыяў палітычных партыяў, якія павінны стаць асноўнымі суб'ектамі выбарчага працэсу, неабходна ўвесьці зьмяшаную прапарцыйна-мажарытарную сыстэму, пры якой 50% дэпутатаў аднапалатнага парлямэнту будуць выбірацца паводле адзіных агульнанацыянальных сьпісаў партыяў і 50% па аднамандатных мажарытарных акругах. Агульная колькасьць дэпутатаў парлямэнту — 260 чалавек. Выбары дэпутатаў у органы мясцовага самакіраваньня першага ўзроўню праводзяцца па аднамандатных мажарытарных акругах, а другога ўзроўню, як у парлямэнт, — па мажарытарна-прапар-

цыйнай сыстэме: 50% дэпутатаў выбіраюцца па партыйных сьпісах, а 50% па аднамандатных мажарытарных акругах.

Выбары дэпутатаў парлямэнту і органаў мясцовага самакіраваньня па мажарытарных акругах адбываюцца ў адзін тур: абраным лічыцца дэпутат, які атрымаў бальшыню галасоў выбарцаў. Пры галасаваньні за сьпіс дэпутатаў партыі або выбарчага блёку на парлямэнцкіх выбарах, а таксама на выбарах дэпутатаў органаў мясцовага самакіраваньня (прапарцыйная сыстэма) выбарца мае права ўнутры сьпісу адзначыць прозьвішчы пяцёх кандыдатаў ад партыі (выбарчага блёку), якім ён аддае перавагу (сыстэма адкрытых партыйных сьпісаў).

Да разьмеркаваньня дэпутацкіх мандатаў на выбарах дэпутатаў парлямэнту і дэпутатаў органаў мясцовага самакіраваньня (з мэтай недапушчэньня празьмернай сэгмэнтацыі абраных органаў улады) дапускаюцца толькі тыя партыйныя сьпісы, якія маюць падтрымку ня менш за 4% выбарцаў (абмежавальны пункт). Калі за сьпісы, што ўдзельнічаюць у разьмеркаваньні мандатаў, прагаласавала менш за 70% ад агульнай колькасьці выбарцаў, што ўзялі ўдзел у выбарах, права на ўдзел у разьмеркаваньні мандатаў набывае сьпіс, які дагэтуль ня ўдзельнічаў у разьмеркаваньні мандатаў і за які прагаласавала найбольшая колькасьць выбарцаў. Такое разьмеркаваньне мандатаў доўжыцца датуль, пакуль не атрымаецца, што за сьпісы кандыдатаў, што ўдзельнічаюць у разьмеркаваньні мандатаў, прагаласавала ня менш за 70% усіх выбарцаў, якія ўзялі ўдзел у выбарах. Разьмеркаваньне мандатаў паміж партыйнымі сьпісамі ажыцьцяўляецца паводле мэтаду простай квоты з найбольшымі рэштамі.

Выбары дэпутатаў парлямэнту і органаў мясцовага самакіраваньня праводзяцца адзін раз за чатыры гады і ня могуць супадаць па часе.

Выбары прэзыдэнта праводзяцца адзін раз на чатыры або пяць гадоў паводле мажарытарнай сыстэмы абсалютнае бальшыні на ўсеагульных выбарах і ня могуць супадаць па часе з парлямэнцкімі і мясцовымі выбарамі.

Выбары прэзыдэнта і дэпутатаў лічацца адбытымі пры яўцы якой-любя колькасьці выбарцаў.

Выбарчыя правы

Выбарчае права надаецца ўсім грамадзянам РБ, якія дасягнулі 18-гадовага ўзросту, апрача тых, хто прызнаны судом недзеяздольным. Ня могуць быць абранымі асобы, якія ўтрымліваюцца ў месцах пазбаўленьня волі паводле судовага выраку. Абраны дэпутат ня можа быць адкліканы выбарцамі або палітычнай партыяй (выбарчым блёкам). Прэзыдэнтам можа быць абраны грамадзянін РБ з нараджэньня, не маладзейшы за 35 гадоў, які мае выбарчыя правы. Адна і тая асоба ня можа быць прэзыдэнтам больш за два выбарныя тэрміны. Дэпутатам парлямэнту можа быць абраны грамадзянін РБ, які дасягнуў 21 году, а органа мясцовага самакіраваньня — 18 гадоў. Дэпутат парлямэнту ня можа быць адначасова дэпутатам органа мясцовага самакіраваньня.

Стварэньне выбарчых камісіяў

Правядзеньне выбараў забясьпечваюць выбарчыя камісіі: Цэнтральная, тэрытарыяльныя, акруговыя і ўчастковыя. Парадак фармаваньня выбарчых камісіяў павінен забясьпечваць іх максымальную незалежнасьць ад органаў прадстаўнічай і выканаўчай улады і ня весьці да манапалізацыі прадстаўніцтва аднае палітычнае партыі.

Цэнтральная выбарчая камісія фармуецца парлямэнтам на парытэтнай аснове з прадстаўнікоў палітычных партыяў (яны могуць быць і не чальцамі партыяў), якія маюць у парлямэнце дэпутацкія фракцыі або дэпутацкія групы. Старшыня Цэнтральнай выбарчай камісіі павінен мець вышэйшую юрыдычную адукацыю. Старшыня і сакратар Цэнтральнай выбарчай камісіі працуюць стала і ня могуць прадстаўляць адну і тую партыю.

Тэрытарыяльныя, акруговыя і ўчастковыя выбарчыя камісіі фармуюцца на парытэтнай аснове з прадстаўнікоў палітычных партыяў (яны могуць быць і не чальцамі партыяў), якія маюць у парлямэнце дэпутацкія фракцыі або дэпутацкія групы. Склад згаданых камісіяў зацьвярджаецца пастановай Цэнтральнай выбарчай камісіі.

Парадак вылучэньня і рэгістрацыі кандыдатаў

Права вылучаць кандыдатаў у прэзыдэнты, у дэпутаты маюць палітычныя партыі і грамадзяне РБ, якія маюць выбарчыя правы. Каб зарэгістравацца кандыдатам у прэзыдэнты, кандыдатам у дэпутаты па аднамандатнай мажарытарнай акрузе, неабходна сабраць прадугледжаную законам колькасьць подпісаў выбарцаў або ўнесьці выбарчы заклад. Праверка сабраных подпісаў можа ажыцьцяўляцца адпаведнай выбарчай камісіяй толькі па пісьмовай заяве іншага прэтэндэнта на прэзыдэнцкі або дэпутацкі мандат.

Для рэгістрацыі кандыдату ў прэзыдэнты неабходна падаць у Цэнтральную выбарчую камісію ня менш за 50 тыс. верагодных подпісаў грамадзянаў РБ, прычым у кожнай з абласьцей і г. Менску неабходна сабраць ня менш за 5 тыс. подпісаў або ўнесьці выбарчы заклад памерам у 200 мінімальных заробкаў. Для рэгістрацыі кандыдату ў дэпутаты неабходна падаць у адпаведную выбарчую камісію ня менш за 1% верагодных подпісаў грамадзянаў РБ, якія жывуць на тэрыторыі выбарчае акругі, або ўнесьці выбарчы заклад памерам у 20 мінімальных заробкаў.

Калі паводле вынікаў праверкі колькасьць подпісаў будзе недастатковай для рэгістрацыі, меркаваны кандыдат у прэзыдэнты або ў дэпутаты можа ўнесьці прадугледжаны законам выбарчы заклад.

Для рэгістрацыі ў адпаведнай выбарчай камісіі сьпісаў кандыдатаў у дэпутаты ад палітычных партыяў неабходна ўнесьці выбарчы заклад: на парлямэнцкіх выбарах памерам 200 мінімальных заробкаў, а на выбарах органаў мясцовага самакіраваньня — 50.

Калі паводле вынікаў выбараў кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты па аднамандатнай мажарытарнай акрузе, палітычныя партыі, якія вылучылі сьпісы кандыдатаў, не набралі больш за 3% галасоў выбарцаў, выбарчы заклад не вяртаецца.

На парлямэнцкіх выбарах і выбарах органаў мясцовага самакіраваньня палітычныя партыі могуць ствараць выбарчыя блёкі, якія рэгіструюцца ў адпаведных выбарчых камісіях.

Фінансаваньне выбараў

Фінансаваньне дзейнасьці выбарчых камісіяў ажыцьцяўляецца за кошт сродкаў дзяржаўнага бюджэту, матэрыяльна-тэхнічнае забесьпячэньне ўскладаецца на цэнтральныя і мясцовыя органы кіраваньня.

Для фінансаваньня перадвыбарнай кампаніі кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, якія балятуюцца па мажарытарных акругах, палітычныя партыі і выбарчыя блёкі, якія вылучылі сьпісы кандыдатаў у дэпутаты, абавязаныя ствараць выбарчыя фонды. Выбарчыя фонды ствараюцца за кошт уласных сродкаў кандыдата ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, сродкаў палітычнай партыі або выбарчага блёку, а таксама добраахвотных ахвяраваньняў фізычных і юрыдычных асобаў (за выняткам тых выпадкаў, калі згаданыя сродкі маюць замежнае паходжаньне). Права распараджацца сродкамі выбарчага фонду належыць кандыдату ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, палітычнай партыі, што стварылі гэты фонд, або выбарчаму блёку, які вылучыў сьпісы кандыдатаў у дэпутаты. Кандыдаты ў дэпутаты, якія балятуюцца толькі ў складзе партыйнага сьпісу або выбарчага блёку, не ствараюць собскіх выбарчых фондаў.

Кандыдат у прэзыдэнты або ў дэпутаты, палітычная партыя і выбарчы блёк абавязаны весьці ўлік паступленьня і выдаткоўваньня сродкаў выбарчых фондаў, а пасьля заканчэньня выбараў падаваць у адпаведную выбарчую камісію фінансавыя справаздачы.

Перадвыбарная агітацыя

Усе кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты маюць роўныя правы. Кандыдатам у прэзыдэнты або ў дэпутаты забараняецца выкарыстоўваць у інтарэсах абраньня сваё службовае становішча. Заканадаўча замацоўваецца роўнае права палітычных партыяў на разьмяшчэньне палітычнай рэклямы на тэлебачаньні і ў СМІ, а таксама на правядзеньне абавязковых перадвыбарных дэбатаў паміж кандыдатамі ў прэзыдэнты і палітычнымі партыямі, якія вылучылі сьпісы кандыдатаў у дэпутаты. У пэрыяд правядзеньня перадвыбарнае кампаніі кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, палітычныя партыі і выбарчыя блёкі маюць

права праводзіць агітацыйныя мерапрыемствы (пікеты, дэманстрацыі, мітынгі, шэсьці, хаджэньні па кватэрах, сустрэчы ў дварох і г. д.). Правядзеньне сустрэчаў з выбарцамі не патрабуе папярэдняга паведамленьня. Перадвыбарныя імпрэзы, што маюць масавы характар, — мітынгі, вулічныя шэсьці, дэманстрацыі — праводзяцца ў парадку інфармаваньня.

Агітацыя (у тым ліку заклікі да байкатаваньня выбараў) у дзень галасаваньня не дапускаецца. Цягам апошніх 3 дзён да выбараў не дапускаецца публікаваньне вынікаў апытаньняў грамадзкае думкі, зьвязаных з выбарамі і прагнозам іх вынікаў.

Агітацыйныя перадвыбарныя матэрыялы, выступы кандыдатаў у прэзыдэнты або ў дэпутаты на сходах, мітынгах, у СМІ не павінны зьмяшчаць прапаганды вайны, выказваньняў, якія ўзбуджаюць расавую, нацыянальную або рэлігійную варожасьць, заклікаў да гвалтоўнае зьмены канстытуцыйнага ладу і парушэньня тэрытарыяльнае цэласьці РБ.

Парадак галасаваньня

Сьпісы выбарцаў па кожным выбарчым участку складаюцца мясцовымі органамі самакіраваньня і перадаюцца адпаведным участковым выбарчым камісіям. Сьпісы павінны быць даступныя для ўсеагульнага азнаямленьня за 15 дзён да выбараў.

Працэс вырабу, захаваньня і перадачы выбарчых бюлетэняў мае адкрыты і публічны характар. Выбарчыя бюлетэні павінны мець некалькі ступеняў абароны.

Галасаваньне на выбарах адбываецца з 8 да 20 гадзінаў.

Разам з галасаваньнем на выбарчым участку праводзіцца галасаваньне па пошце. Галасаваньне па пошце дае магчымасьць удзельнічаць у выбарах выбарцам, якія паводле стану здароўя або паводле іншых прычынаў у дзень выбараў ня могуць прыйсьці на выбарчы ўчастак. Галасаваньне па пошце ажыцьцяўляецца пры дапамозе двух адмысловых канвэртаў, бюлетэня для галасаваньня і дакумэнту, які пацьвярджае асобу выбарца, што павінна быць засьведчана іншай асобай. Выбарчы бюлетэнь кладзецца ў першы канвэрт. Той разам з дакумэнтам, што сьведчыць асобу, зьмяшчаецца ў другі канвэрт.

Адказнасьць за парушэньне заканадаўства аб выбарах

Асобы, якія жадаюць стаць кандыдатамі ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, гэтак як і кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, а таксама палітычныя партыі і выбарчыя блёкі, што бяруць удзел у выбарах, маюць права абскардзіць у судзе ўсе пастановы, прынятыя выбарчымі камісіямі любога ўзроўню, у тым ліку — і пастанову аб вызначэньні вынікаў выбараў.

Скасаваньне рэгістрацыі кандыдата ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, зарэгістраванага сьпісу дэпутатаў ад палітычнай партыі або выбарчага блёку можа зьдзяйсьняцца толькі ў судовым парадку на ініцыятыву адпаведнай выбарчай камісіі, іншых кандыдатаў у прэзыдэнты або ў дэпутаты, а таксама палітычных партыяў і выбарчых блёкаў, якія вылучылі сьпісы дэпутатаў.

За фальшаваньне дакумэнтаў па выбарах, парушэньне таямніцы галасаваньня, загадзя няправільны падлік галасоў, што зьдзяйсьняюцца чальцамі выбарчых камісіяў і іншымі ўдзельнікамі выбарчага працэсу, а таксама іншыя парушэньні выбарчага заканадаўства вызначаецца крымінальная і адміністрацыйная адказнасьць.

Адкрытасьць выбарчага працэсу

Падрыхтоўка і правядзеньне выбараў ажыцьцяўляюцца адкрыта і публічна. Пастановы аб парадку правядзеньня выбараў, якія прымаюцца дзяржаўнымі і прадстаўнічымі органамі ўлады, а таксама выбарчымі камісіямі, падлягаюць абавязковай публікацыі ў СМІ.

Адкрытасьць выбарчага працэсу гарантуецца плюралістычным складам выбарчых камісіяў і інстытутам мясцовых назіральнікаў.

Назіральнікі ад палітычных партыяў і грамадзкіх аб'яднаньняў маюць права: а) без папярэдняга паведамленьня прысутнічаць на паседжаньнях выбарчых камісіяў і на ўчастках галасаваньня; б) пры падліку галасоў на выбарчым участку бачыць зьмест выбарчага бюлетэня; в) у выпадку неабходнасьці зьдзяйсьняць паўторны пералік бюлетэняў; г) атрымліваць ад выбарчых камісіяў засьведчаныя копіі пратаколаў аб выніках галасаваньня.

Пасьля падпісаньня пратаколу аб выніках галасаваньня на выбарчым участку ўчастковая выбарчая камісія абавязаная вывесіць яго ў памяшканьні для галасаваньня для ўсеагульнага азнаямленьня.

Судовая ўлада і праваахоўныя органы

Міхаіл Пастухоў

У РБ, як і ў іншых эўрапейскіх краінах, асноўнымі гарантамі правоў і свабодаў грамадзянаў павінны стаць суды. Неабходнай умоваю для гэтага ёсьць забесьпячэньне іхнай незалежнасьці і самастойнасьці.

У гэтай працы пад судовай уладай разумеецца сыстэма адмысловых дзяржаўных органаў, якія маюць паўнамоцтвы для разьвязаньня ад імя дзяржавы праўных спрэчак і прыняцьця прадугледжаных законам захадаў узьдзеяньня на асобаў, вінаватых у зьдзяйсьненьні правапарушэньняў[25]. У дэмакратычнай дзяржаве судовая ўлада да таго ж паклікана забясьпечыць выкананьне закону, супрацьстаяць любому самавольству, а таксама абараняць правы і свабоды грамадзянаў.

Цяперашняя сыстэма судовай улады ў РБ хоць і мае адпаведную структуру, што базуецца на адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле краіны, моцна цэнтралізаваная. З прычыны залежнасьці судоў ад органаў выканаўчай улады яна па-ранейшаму ажыцьцяўляе пераважна рэпрэсіўную функцыю і ня ёсьць надзейным сродкам абароны ад незаконных дзеяньняў. А таму паўстае неабходнасьць яе рэфармаваньня.

Новая мадэль дэмакратычнай сыстэмы судовай улады, што падаецца ніжэй, бярэ пад увагу шэраг міжнародных праўных актаў у сфэры зьдзяйсьненьня правасудзьдзя, а таксама ўлічвае пазытыўны досьвед вядучых эўрапейскіх краінаў. У якасьці аўтаномных падсыстэмаў у гэтай мадэлі вылучаюцца КС, суды агульнае юрысдыкцыі, гаспадарчыя, адміністрацыйныя і іншыя спэцыялізаваныя суды.

[25] И. И. Мартинович, М. И. Пастухов, Судебно-правовая реформа в Республике Беларусь. Минск, 1995. С. 22.

Канстытуцыйны Суд

Аляксандар Вашкевіч

Канстытуцыйны Суд ёсьць адным з найвышэйшых органаў дзяржаўнае ўлады і займае асаблівае месца ў судовай сыстэме дзяржавы. Праз ажыцьцяўленьне канстытуцыйнага кантролю ён істотна ўплывае на дзейнасьць органаў публічнае ўлады. Канстытуцыйны Суд адыгрывае асаблівую ролю ў забесьпячэньні прынцыпу падзелу ўладаў і абароне правоў і свабодаў грамадзянаў[26].

Кампэтэнцыя КС

Прапануецца пашырыць паўнамоцтвы КС РБ. Да ягонае кампэтэнцыі варта аднесьці:

1) афіцыйнае тлумачэньне Канстытуцыі. Гэтая функцыя ўласьцівая бальшыні органаў канстытуцыйнае юстыцыі эўрапейскіх дзяржаваў, у тым ліку Рэспублікі Польшчы, Фэдэрацыйнай Рэспублікі Нямеччыны, Вугоршчыны, Гішпаніі, Баўгарыі, Чэхаў, Славаччыны, Славеніі і іншых краінаў. Канстытуцыя РФ таксама замацоўвае гэтае права за КС;
2) праверку канстытуцыйнасьці міжнародных дамоваў, якія не ўступілі ў моц. Гэтая функцыя магла б прадухіліць узьнікненьне сытуацыі, пры якой дамова, стаўшы абавязковай для дзяржавы, пярэчыла б ейнае канстытуцыі. Папярэдні кантроль канстытуцыйнасьці міжнародных дамоваў замацаваны ў канстытуцыйным заканадаўстве РП, ФРН, Летувы, Малдовы, Вугоршчыны, Славаччыны, Баўгарыі і шэрагу іншых краінаў;

[26] Гл.: Н. В. Витрук, Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. Москва, 1998; Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы. Минск, 1999; Конституции государств Европы. В 3 т. Москва, 2001; Правовое государство. Конституционный суд (Материалы международных семинаров). Минск, 2000.

3) разьвязаньне пытаньняў аб канстытуцыйнасьці праграмных дакумэнтаў або дзейнасьці палітычных партыяў. Наяўнасьць такой функцыі ў КС узмацніла б гарантыі законнай дзейнасьці палітычных партыяў. Гэткае ж права маюць органы канстытуцыйнае юстыцыі Арменіі, РП, Партугаліі, Турцыі, ФРН;
4) праверку канстытуцыйнасьці фармулёвак пытаньняў, што выносяцца на ўсебеларускі рэфэрэндум. Згаданую функцыю маюць канстытуцыйныя суды ў Арменіі, Грузіі, Італіі, Малдове і іншых дзяржавах;
5) разгляд спрэчак аб кампэтэнцыі паміж найвышэйшымі канстытуцыйнымі органамі дзяржавы (такія правы мае, напрыклад, Канстытуцыйны Трыбунал РП);
6) разгляд канстытуцыйных скаргаў. Згаданая функцыя ўласьцівая органам канстытуцыйнае юстыцыі бальшыні эўрапейскіх дзяржаваў, улучна з Аўстрыяй, Вугоршчынай, ФРН, Гішпаніяй, Чэхіяй, Харватыяй, Швайцарыяй. Канстытуцыйная скарга ёсьць адным з найважнейшых і вельмі эфэктыўных сродкаў абароны канстытуцыйных правоў і свабоды асобы. Аднак каб пазьбегчы залішняй перагружанасьці суду, у законе аб КС належыць прадугледзець пэўныя варункі прыймальнасьці скаргаў. У прыватнасьці: а) асоба павінна вычарпаць усе іншыя сродкі абароны, прадугледжаныя законам, г. зн. скарга мае субсыдыярны характар; б) тэрмін падачы скаргі мусіць быць абмежаваны пэўным пэрыядам (напрыклад, у РП гэта 2 месяцы з моманту атрыманьня ініцыятарам скаргі канчатковага рашэньня ў ягонай справе); в) павінна існаваць працэдура папярэдняга разгляду скаргаў дзеля высьвятленьня іхнае прыймальнасьці; г) можна прадугледзець выплату дзяржаўнага збору і аплату заяўнікам судовых выдаткаў у выпадку неабгрунтаванага звароту ў суд, як гэта зроблена ў ФРН;
7) кантроль канстытуцыйнасьці нарматыўна-праўных актаў, што выдаюцца цэнтральнымі дзяржаўнымі органамі.

Пашырэньне кампэтэнцыі КС можна правесьці шляхам унясеньня зьменаў у дзейны закон аб КС РБ.

Суб'екты звароту ў КС

Дзеля наданьня большага дынамізму дзейнасьці КС прапануецца пашырыць кола суб'ектаў, што маюць права звароту ў КС. Належыць надаць такія правамоцтвы групе дэпутатаў (мінімальная колькасьць можа быць рознай, у залежнасьці ад колькаснага складу парлямэнту); упаўнаважанаму па правах чалавека; судом усіх узроўняў пры пэўных варунках; індывідам (дзеля рэалізацыі права на канстытуцыйную скаргу).

Разгляд справаў у КС мяркуецца ажыцьцяўляць у новых арганізацыйна-праўных формах, падчас пленарных паседжаньняў і паседжаньняў палатаў. У пленарных паседжаньнях бяруць удзел усе судзьдзі, і на іх разглядаюцца асноўныя пытаньні, датычныя кампэтэнцыі КС. У паседжаньнях палатаў у спрошчаным парадку будуць разглядацца пераважна канстытуцыйныя скаргі грамадзянаў.

Суды агульнае юрысдыкцыі

Сыстэма судоў агульнае юрысдыкцыі павінна базавацца на наступных прынцыповых палажэньнях: 1) экстэрытарыяльнасьці асноўнага зьвяна судовай арганізацыі; 2) максымальнага набліжэньня суду да грамадзтва; 3) спалучэньня калегіяльнасьці і адзінаасобнага парадку пры разглядзе судовых справаў; 4) удзелу грамадзянаў у зьдзяйсьненьні правасудзьдзя ў якасьці прысяжных засядальнікаў; 5) утварэньня спэцыялізаваных судовых калегіяў; 6) увядзеньня працэдуры апэляцыі як дадатковай формы праверкі судовых пастановаў.

Прапануецца трохузроўневая сыстэма судоў агульнай юрысдыкцыі: Вярхоўны Суд; абласныя (Менскі гарадзкі) суды; міжраённыя (акруговыя) суды.

Самастойным зьвяном судовае сыстэмы ёсьць міравыя (участковыя) суды. Да іх падсуднасьці неабходна аднесьці параўнальна простыя катэгорыі крымінальных і цывільных справаў. Найвышэйшай інстанцыяй міравых судоў стане Рада міравых судзьдзяў акругі, якая будзе зьбірацца на штомесячныя сэсіі. Утварэньне інстытуту міравых судзьдзяў зробіць судовую абарону даступнейшай.

У межах кожнае судовае акругі дзейнічае міжраённы (акруговы) суд, які разглядае ўсе катэгорыі справаў, апроч тых, што аднесеныя да падсуднасьці міравых судоў і абласных (Менскага гарадзкога) судоў.

Міжраённыя (акруговыя) суды, у залежнасьці ад катэгорыі разгляданых справаў, дзейнічаюць у складзе:

– прафэсійнага судзьдзі, які аднаасобна разглядае крымінальныя справы аб злачынствах, што цягнуць пакараньне пазбаўленьнем волі ня больш як на пяць гадоў, і цывільныя справы, не падсудныя міравому суду;
– трох прафэсійных судзьдзяў, якія разглядаюць крымінальныя справы аб злачынствах, за зьдзяйсьненьне якіх прадугледжваецца пакараньне пазбаўленьнем волі на тэрмін ад пяцёх да дзесяцёх гадоў, калі абвінавачаны не патрабуе разгляду справы з удзелам прысяжных засядальнікаў, а таксама складаныя цывільныя справы;
– прафэсійнага судзьдзі і прысяжных засядальнікаў, якія разглядаюць крымінальныя справы аб злачынствах, за зьдзяйсьненьне якіх прадугледжваецца пакараньне пазбаўленьнем волі на тэрмін ад пяцёх да дзесяцёх гадоў, калі абвінавачаны не прызнае сябе вінаватым і патрабуе разгляду справы з удзелам прысяжных засядальнікаў.

Абласныя (Менскі гарадзкі) суды выступаюць у якасьці апэляцыйнай ці касацыйнай інстанцыі ў дачыненьні да судовых пастановаў міжраённых (акруговых) судоў, што яшчэ не набылі моц. Калі абвінавачаны падае апэляцыйную скаргу, тады праверка судовае пастановы ажыцьцяўляецца па сутнасьці, з выклікам усіх удзельнікаў судовага паседжаньня і вынясеньнем новай пастановы. Пры падачы касацыйнае скаргі вышэйпаложаны суд, беручы пад увагу ўсе матэрыялы, што маюцца ў справе, правярае законнасьць судовае пастановы.

Абласныя (Менскі гарадзкі) суды, у якасьці першай інстанцыі, разглядаюць крымінальныя справы аб злачынствах, за зьдзяйсьненьне якіх прадугледжанае пакараньне пазбаўленьнем волі на тэрмін ад 10 гадоў або пажыцьцёвае зьняволеньне. Па патрабаваньні абвінавачанага, калі ён не прызнае сябе вінаватым у зьдзяйсьненьні злачынства, разьбіральніцтва справаў праводзіцца пры ўдзеле прысяжных засядальнікаў.

У дачыненьні да судовых пастановаў усіх судоў агульнае юрысдыкцыі Вярхоўны Суд выступае ў якасьці нагляднае інстанцыі, а таксама апэляцыйнае або касацыйнае інстанцыі ў дачыненьні да пастановаў абласных (Менскага гарадзкога) судоў.

Мяркуецца, што ў дзейнасьці агульных судоў далейшае разьвіцьцё атрымае прынцып спэцыялізацыі судзьдзяў. Такая неабходнасьць вынікае з тэндэнцыі павелічэньня колькасьці розных справаў, кампэтэнтнае вырашэньне якіх вымагае адмысловых ведаў у той ці іншай сфэры судовай дзейнасьці.

Арганізацыйнай формай пераўтварэньня сыстэмы агульных судоў стануць судовыя акругі, межы якіх не супадаюць з межамі сучасных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак краіны. Памер кожнай акругі вызначаецца колькасьцю насельніцтва (прыблізна 350—400 тыс. чалавек). А вызначэньне колькасьці судзьдзяў мусіць залежаць ад навукова-абгрунтаванага разьліку нагрузкі і затратаў часу на разгляд справы.

Судовыя акругі будуць падзяляцца на судовыя ўчасткі. На кожным зь іх будзе дзеяць міравы (участковы) суд. У адной судовай акрузе можа быць 5—7 судовых участкаў. Колькасны склад міравога (участковага) суду — 2—3 судзьдзі (у залежнасьці ад нагрузкі).

Інстытут народных засядальнікаў, які засьведчыў сваю нежыцьцяздольнасьць, прапануецца ліквідаваць. Замест яго ствараецца інстытут прысяжных засядальнікаў, які мае шэраг бясспрэчных перавагаў, а менавіта, больш шырокую калегіяльнасьць, незалежнасьць, меншую рызыку злоўжываньняў і судовых памылак, прыўнясеньне ў атмасфэру строгай юстыцыі жыцьцёвага і маральнага досьведу, стымуляваньне спаборнасьці працэсу і інш.[27].

З улікам беларускіх рэаліяў (дэфіцыту сродкаў, памяшканьняў, цяжкасьцяў з прыцягненьнем засядальнікаў) належыць абмежавацца мінімальнай колькасьцю калегіі прысяжных: 7—9 чалавек у міжраённых (акруговых) судох і 9—12 — у абласным (Менскім гарадзкім) судзе.

---

[27] И. Л. Петрухин, Суд присяжных: проблемы и перспективы // Государство и право. 2001. № 3. С. 15; И. И. Мартинович, Введение суда присяжных в Республике Беларусь — требование времени // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 54.

Гаспадарчыя суды

Сыстэма гаспадарчых судоў як судоў спэцыялізаваных захоўваецца. Пры гэтым на заканадаўчым узроўні варта больш дакладна вызначыць сфэру іхнай падсуднасьці, а таксама больш дэталёва ўрэгуляваць працэдуру судаводзтва.

У гаспадарчых судох абласьцей (гораду Менску) магчымае стварэньне калегіяў па падатковых, зямельных, мытных спрэчках і справах аб банкруцтве. Адпаведныя калегіі ствараюцца і ў Найвышэйшым Гаспадарчым Судзе, які можа выступаць у якасьці апэляцыйнае і касацыйнае інстанцыі.

Адміністрацыйныя суды

Прапануецца стварыць сыстэму адміністрацыйных судоў для разгляду скаргаў грамадзянаў, грамадзкіх аб'яднаньняў і суб'ектаў гаспадараньня аб актах і дзеяньнях (бязьдзеяньні) органаў дзяржаўнага кіраваньня і службовых асобаў.

Да падсуднасьці адміністрацыйных судоў могуць быць аднесеныя наступныя катэгорыі справаў:

- аб аспрэчваньні праўных актаў прэзыдэнта і ўраду РБ, калі ў скарзе ня ставіцца пытаньне аб прызнаньні іх неканстытуцыйнымі;
- аб аспрэчваньні пастановаў Цэнтральнае выбарчае камісіі і ніжэйшых выбарчых камісіяў;
- аб аспрэчваньні пастановаў іншых органаў дзяржаўнага кіраваньня і дзеяньняў (бязьдзеяньня) службовых асобаў, якія парушаюць правы грамадзянаў, а ў выпадках, прадугледжаных заканадаўствам, і правы юрыдычных асобаў;
- аб прыпыненьні і спыненьні дзейнасьці грамадзкіх аб'яднаньняў краіны ў выпадку парушэньня імі заканадаўства РБ;
- іншыя публічна-праўныя спрэчкі, якія вынікаюць з адміністрацыйна-праўных адносінаў.

З улікам цяперашняга адміністрацыйна-тэрытарыяльнага ўпарадкаваньня краіны прапануецца двухзьвёнавая сыстэма адміністрацыйных судоў: адміністр-

рацыйныя суды абласьцей (гораду Менску) і Найвышэйшы Адміністрацыйны Суд.

Графічна новая мадэль сыстэмы судовай улады прадстаўлена ў дадатку да гэтага разьдзелу.

Парадак фармаваньня судоў

Уводзіцца зьмяшаны парадак фармаваньня судоў пры ўдзеле ў гэтым працэсе заканадаўчай, выканаўчай і судовай уладаў.

Судзьдзі КС, Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду і Найвышэйшага Адміністрацыйнага Суду абіраюцца парлямэнтам краіны зь ліку некалькіх прэтэндэнтаў на кожную пасаду. Старшыні вышэйшых судоў і іхныя намесьнікі абіраюцца на агульных сходах судзьдзяў шляхам таемнага галасаваньня. Адзін і той судзьдзя ня можа займаць пасаду старшыні больш за два тэрміны запар.

Судзьдзі іншых агульных, гаспадарчых і адміністрацыйных судоў прызначаюцца на пасаду прэзыдэнтам РБ на падставе прапановаў адпаведна — старшыняў Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, Найвышэйшага Адміністрацыйнага Суду. У сваю чаргу, старшыні вышэйшых судоў абапіраюцца на рэкамэндацыі органаў судзейскага самакіраваньня.

Міравыя судзьдзі могуць прызначацца на пасаду загадам міністра юстыцыі па рэкамэндацыі органаў судзейскага самакіраваньня.

Гарантыі судзейскае незалежнасьці

У новым заканадаўстве асаблівую ўвагу неабходна надаць гарантыям судзейскае незалежнасьці. У якасьці такіх гарантыяў павінны стаць: 1) парадак прызначэньня (абраньня) на пасаду; 2) правіла нязьменнасьці судзьдзяў; 3) парадак спыненьня і прыпыненьня паўнамоцтваў судзьдзі; 4) асаблівы парадак прыцягненьня да дысцыплінарнае адказнасьці; 5) годны ўзровень матэрыяльнага забесьпячэньня; 6) забарона на перамяшчэньне судзьдзі безь ягонае/ейнае згоды; 7) права на адстаўку; 8) права на недатыкальнасьць; 9) абарона з боку судзейскага самакіраваньня.

Судзейскае самакіраваньне

Пры фармаваньні судовае ўлады будзе ўзрастаць роля судзейскага самакіраваньня. Судзейскія таварыствы (усебеларускія і тэрытарыяльныя) павінны мець права браць удзел у разьвязаньні ўсіх пытаньняў, што датычаць дзейнасьці судоў, у тым ліку: разьмяркоўваць фінансавыя сродкі, рэкамэндаваць на пасады судзьдзяў, прымаць кваліфікацыйныя іспыты ў кандыдатаў у судзьдзі, уздымаць пытаньне аб спыненьні паўнамоцтваў судзьдзі і інш.

Пракуратура

Істотныя перамены павінны адбыцца ў сфэры арганізацыі і дзейнасьці пракуратуры. Яе асноўнымі функцыямі мусяць стаць: крымінальны перасьлед, падтрыманьне абвінавачаньня ў судзе, ажыцьцяўленьне нагляду за дзейнасьцю органаў дазнаньня і папярэдняга сьледзтва, а таксама за выкананьнем законаў у месцах папярэдняга зьняволеньня і пазбаўленьня волі.

Пракуратуру належыць пазбавіць санкцыі на зьняволеньне абвінавачаных (падазраваных), а таксама на правядзеньне сьледчых дзеяньняў, зьвязаных з замахам на асабістае жыцьцё і маёмасьць грамадзянаў. Дзеля ажыцьцяўленьня гэтых функцыяў у міжраённым (акруговым) судзе прапануецца стварыць пасаду сьледчага судзьдзі.

У судовым працэсе пракурор выступае не ад імя дзяржавы, а ад імя свайго ведамства. Ягоныя правы ў судовым працэсе павінны быць аднолькавымі з прадстаўніком абароны (адвакатам).

Парлямэнт краіны абірае генэральнага пракурора тэрмінам на пяць год. Выбары адбываюцца на альтэрнатыўнай аснове.

Органы дазнаньня і папярэдняга сьледзтва

Па прыкладзе эўрапейскіх краінаў міліцыя пераймяноўваецца ў паліцыю. Асноўнымі функцыямі паліцыі зьяўляюцца ахова грамадзкага парадку і расьсьледаваньне злачынстваў.

Дзеля забесьпячэньня незалежнасьці паліцыі ад мясцовых адміністрацыяў уводзяцца паліцэйскія акругі, якія, у сваю чаргу, падзяляюцца на паліцэйскія ўчасткі. Пры пастанове органаў мясцовага самакіраваньня можа стварацца муніцыпальная паліцыя, якая знаходзіцца на балянсе муніцыпалітэтаў.

Сьледчыя падразьдзяленьні, якія ёсьць у пракуратуры, МУС, КДБ, Дэпартамэнце фінансавых расьсьледаваньняў, касуюцца. Ствараецца самастойны Сьледчы камітэт і ягоныя тэрытарыяльныя падразьдзяленьні на месцах. Работнікі гэтага ведамства будуць займацца расьсьледаваньнем найбольш небясьпечных і складаных крымінальных справаў.

Спэцыяльныя службы

КДБ прапануецца пераўтварыць у Службу нацыянальнае бясьпекі (СНБ). Функцыі гэтага ведамства павінны быць дакладна замацаваныя ў законе, а ягоная дзейнасьць — знаходзіцца пад пастаянным парлямэнцкім кантролем.

Адвакатура

Забарона на арганізацыю і дзейнасьць прыватнае адвакатуры скасоўваецца. Адвакаты павінны быць вольныя ў выбары арганізацыйна-праўных формаў свае дзейнасьці. Яны могуць працаваць у адвакацкіх аб'яднаньнях або ствараць прыватныя канторы.

Для забесьпячэньня права грамадзянаў на атрыманьне юрыдычнае дапамогі па даступных тарыфах, а таксама зьдзяйсьненьня абароны па прызначэньні органаў дазнаньня, папярэдняга сьледзтва і суду пры міжраённых (акруговых) судох ствараецца сацыяльная (муніцыпальная) адвакатура.

Натарыят

Дзяржаўны натарыят прапануецца скасаваць. Замест яго ўводзіцца інстытут прыватнага натарыяту лацінскага тыпу, пры якім натарыюс ажыцьцяўляе сваю дзейнасьць на прынцыпах законнасьці, незалежнасьці, бесстароннасьці, заха-

ваньня службовае таямніцы і поўнае матэрыяльнае адказнасьці за вынікі дзейнасьці. Арганізацыя і дзейнасьць натарыяту рэгулююцца законам[28].

Органы юстыцыі

У органаў юстыцыі застаюцца функцыі, зьвязаныя з арганізацыяй і дзейнасьцю судоў (матэрыяльна-тэхнічнае забесьпячэньне, вызначэньне патрэбы судоў у кадрах, прыняцьце захадаў да іх падрыхтоўкі, вядзеньне судовае статыстыкі і інш.).

Новымі кірункамі ў дзейнасьці органаў юстыцыі могуць стаць: падбор кандыдатур на пасады міравых судзьдзяў; арганізацыя службы судовых прыставаў; кіраўніцтва крымінальна-выканаўчымі ўстановамі і інш.

Мэханізм ажыцьцяўленьня рэформаў

Гэтыя рэформы прапануецца рэалізаваць шляхам прыняцьця новае Канцэпцыі судова-праўнай рэформы ў РБ. Яе праект падрыхтаваны групай незалежных юрыстаў і прайшоў апрабацыю на Ўсебеларускай навукова-практычнай канфэрэнцыі ў лістападзе 2000 г.[29] Паводле гэтага дакумэнту, мяркуецца істотна абнавіць цяперашняе заканадаўства і на ягонай аснове ажыцьцявіць пераўтварэньне судовае сыстэмы і адпаведных праваахоўных органаў.

Канцавая мэта судова-праўнай рэформы — стварэньне спрыяльных умоваў для функцыянаваньня ў РБ уплывовай і незалежнай судовай улады як асноўнага гаранта правоў і свабодаў грамадзянаў і дзейснага сродку ажыцьцяўленьня прынцыпаў дэмакратычнае праўнае дзяржавы.

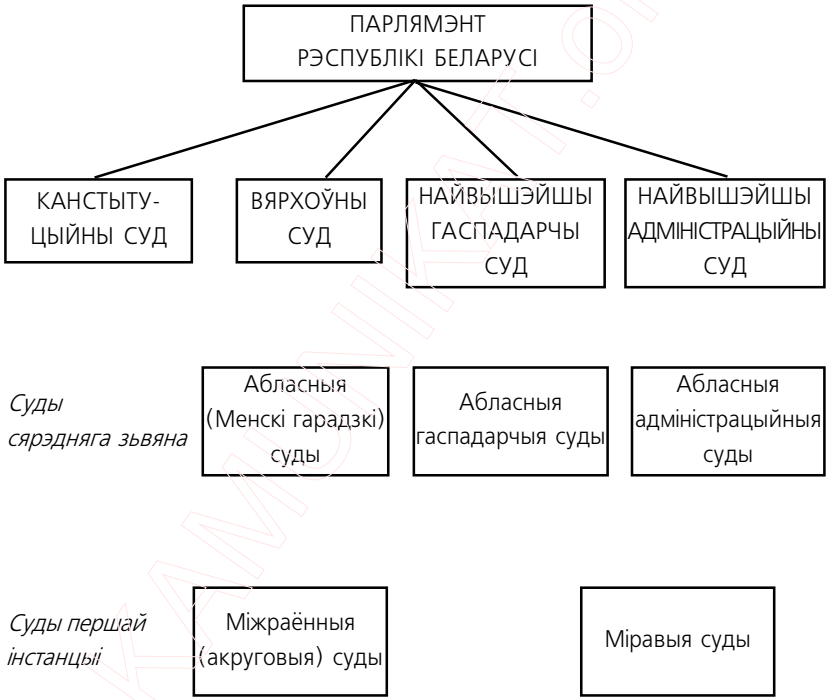
Адказнасьць за рэалізацыю Канцэпцыі ўскладаецца на парлямэнцкую камісію па судова-праўнай рэформе, якая павінна кантраляваць ход правядзеньня

[28] Падрабязьней пра рэформу натарыяту ў Рэспубліцы Беларусі гл.: А. К. Турмович, Концепция нового закона о нотариате // Материалы международных семинаров «Нотариат. Уполномоченный по правам человека». Минск, 2000. С. 35—40.

[29] М. И. Пастухов, Каким быть новому суду в Беларуси. Обоснование новой редакции Концепции судебно-правовой реформы // Материалы международных семинаров «Судебно-правовая реформа. Нотариат». Минск, 2000. С. 5—11.

Дадатак

Судовая сыстэма ў Рэспубліцы Беларусі пасьля рэформы



1. Вышэйшыя суды фармуюцца парлямэнтам на альтэрнатыўнай аснове.
2. Судзьдзі судоў сярэдняга зьвяна прызначаюцца на пасаду прэзыдэнтам краіны зь ліку кандыдатаў, прапанаваных органамі судзейскай супольнасьці.
3. Міравыя судзьдзі прызначаюцца на пасаду міністрам юстыцыі па рэкамэндацыі органаў судзейскай супольнасьці тэрмінам на тры гады.

рэформы, каардынуючы пры гэтым сваю дзейнасьць з адпаведнымі дзяржаўнымі органамі і грамадзкімі арганізацыямі.

Канстытуцыйная рэформа

Міхаіл Пастухоў

Прапанаваныя зьмены і дапаўненьні ў сфэры заканадаўчае, выканаўчае і судовае ўлады мяркуецца рэалізаваць на канстытуцыйным узроўні. Таму належыць абмеркаваць пытаньне: які варыянт Канстытуцыі варта абраць за аснову — Канстытуцыю, прынятую 15 сакавіка 1994 г., або новую рэдакцыю Канстытуцыі, уведзеную ў дзеяньне 26 лістапада 1996 г.?

Новую рэдакцыю Канстытуцыі з прычыны шматлікіх парушэньняў дзейнага заканадаўства пры яе прыняцьці нельга разглядаць у якасьці легітымнай. Апрача таго, яна была ўведзеная ў дзеяньне насуперак пастановы КС ад 4 лістапада 1996 г. аб рэкамэндацыйным характары галасаваньня што да пытаньняў аб унясеньні зьменаў і дапаўненьняў у Канстытуцыю.

Адзіна легітымнай асновай канстытуцыйных пераўтварэньняў у Беларусі можа выступаць Канстытуцыя 1994 г. Працэс зацьвярджэньня канстытуцыйнае законнасьці Беларусі павінен пачацца з аднаўленьня дзеяньня гэтае Канстытуцыі. Аднак з часу фактычнае адмены Канстытуцыі 1994 г. мінула шмат часу. Істотна зьмянілася заканадаўства, функцыянуе новая сыстэма органаў дзяржаўнае ўлады, сфармаваліся новыя праўныя дачыненьні. Надаваць дзеяньню заканадаўства зваротную моц немэтазгодна. Лепш выкарыстаць іншы варыянт: на базе палажэньняў Канстытуцыі 1994 г. падрыхтаваць на пераходны пэрыяд Малую Канстытуцыю Рэспублікі Беларусі. У ёй належыць замацаваць прынцыпы канстытуцыйнага ладу, вызначыць сыстэму органаў дзяржаўнае ўлады, удакладніць іхныя паўнамоцтвы, акрэсьліць пэрспэктывы канстытуцыйнага будаўніцтва.

Падрыхтоўка Малой Канстытуцыі на пераходны пэрыяд і ўзгадненьне яе тэксту з асноўнымі палітычнымі сіламі могуць разглядацца як падрыхтоўчы этап канстытуцыйнай рэформы ў РБ.

Пасьля падрыхтоўкі праекту Малой Канстытуцыі і яго шырокага абмеркаваньня на розных узроўнях вядучыя палітычныя партыі зьвяртаюцца да грамадзтва з прапановай склікаць на аснове пэўных квотаў ад палітычных партыяў і грамадзкіх аб'яднаньняў, якія імкнуцца рэалізаваць палітычныя мэты, Канстытуцыйны сход. Паводле заяўнага прынцыпу, паўнамоцнымі чальцамі Канстытуцыйнага сходу могуць стаць дэпутаты Вярхоўнай Рады 12-га і 13-га скліканьняў пры ўмове, што яны прызнаюць Канстытуцыю 1994 г.

Пытаньнямі падрыхтоўкі і правядзеньня Канстытуцыйнага сходу займаецца аргкамітэт, у які ўвойдуць найбольш уплывовыя прадстаўнікі палітычных партыяў і іншых грамадзкіх арганізацыяў. У залежнасьці ад палітычных варункаў Канстытуцыйны сход можа быць праведзены як на тэрыторыі Беларусі, гэтак і ў адной з сумежных краінаў.

У парадак дня Канстытуцыйнага сходу РБ прапануецца ўлучыць наступныя пытаньні:

1) аб выбарах старшыні Канстытуцыйнага сходу, трох ягоных намесьнікаў і адказнага сакратара;
2) аб зацьвярджэньні структуры і складу камісіяў Канстытуцыйнага сходу;
3) аб часовым рэглямэнце дзейнасьці Канстытуцыйнага сходу;
4) аб прыняцьці Малой Канстытуцыі РБ;
5) аб прыняцьці шэрагу часовых законаў (аб выбарах прэзыдэнта; аб выбарах парлямэнту (Сойму); аб выбарах у мясцовыя Рады дэпутатаў і кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў; аб Цэнтральнай камісіі па выбарах і тэрытарыяльных выбарчых камісіях; аб парадку фармаваньня ўраду; аб судовай сыстэме; аб Канстытуцыйным Судзе; аб Кантрольнай палаце пры парлямэнце (Сойме); аб упаўнаважаным па правох чалавека ў РБ; аб пракуратуры і інш.);
6) аб прызначэньні выбараў прэзыдэнта РБ, парлямэнту (Сойму), мясцовых Радаў дэпутатаў, кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў.

Канстытуцыйны сход працуе ў рэжыме сэсіі датуль, пакуль ня вырашыць усіх пытаньняў, улучаных у парадак дня. Ніякіх уладных паўнамоцтваў Канстытуцыйны сход ня мае, як і службовыя асобы, якія арганізуюць яго працу.

Пасьля абраньня Цэнтральнае камісіі па выбарах Канстытуцыйны сход прымае пастанову аб даце (датах) правядзеньня выбараў.

Дзейныя органы ўлады і кіраваньня, улучаючы прэзыдэнта, урад, міністэрствы, ведамствы, КДБ, пракуратуру, суды, захоўваюць свае паўнамоцтвы да фармаваньня ўва ўсталяваным парадку легітымных органаў улады. Паводле пастановы Канстытуцыйнага сходу могуць вызначацца часовыя выканаўцы абавязкаў кіраўнікоў згаданых органаў.

Выбары прэзыдэнта, у парлямэнт, мясцовыя Рады дэпутатаў, кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў ажыцьцяўляюцца пад кантролем міжнародных і ўнутраных назіральнікаў, што выключае фальсыфікацыю іхных вынікаў. Вынікі выбараў публікуюцца. Яны могуць быць абскарджаныя ў судовым парадку. Канчатковыя вынікі галасаваньня зацьвярджаюцца на паседжаньні Канстытуцыйнага сходу.

Пасьля прывядзеньня прэзыдэнта і дэпутатаў парлямэнту да прысягі на вернасьць Канстытуцыі паўнамоцтвы Канстытуцыйнага сходу спыняюцца.

Урад РБ — Рада Міністраў — фармуецца парлямэнцкай бальшынёй на каліцыйнай аснове або паводле прынцыпу аднапартыйнай бальшыні. Кандыдатуру кіраўніка ўраду прапануе прэзыдэнт РБ пасьля яе папярэдняга ўзгадненьня з парлямэнцкімі фракцыямі.

Судзьдзі КС, Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, іншых найвышэйшых судоў (калі яны будуць створаныя) выбіраюцца парлямэнтам на альтэрнатыўнай аснове на прапанову органаў судзейскага самакіраваньня, навуковых і адукацыйных юрыдычных установаў, усебеларускіх праваабарончых арганізацыяў, дэпутацкіх фракцыяў з улікам патрабаваньняў, якія выстаўляюцца кандыдатам у судзьдзі.

Кандыдатура ўпаўнаважанага па правох чалавека выбіраецца зь сьпісу кандыдатур, прапанаваных праваабарончымі арганізацыямі з улікам патрабаваньняў, што выстаўляюцца кандыдатам на гэтую пасаду.

Аднаўляецца Кантрольная палата пры парлямэнце (на правох сталае камісіі). Апрача дэпутатаў у яе ўваходзяць спэцыялісты паводле штатнага раскладу.

Генэральны пракурор выбіраецца зь ліку юрыстаў, прапанаваных дэпутацкімі фракцыямі. У сваёй дзейнасьці генэральны пракурор падсправаздачны парлямэнту і дзеіць выключна на падставе Канстытуцыі і законаў РБ.

Наступным этапам канстытуцыйных пераўтварэньняў можа стаць падрыхтоўка на базе Малое Канстытуцыі новай рэдакцыі Канстытуцыі РБ. З гэтай мэтай парлямэнт стварае на дэмакратычнай аснове Канстытуцыйную камісію. Чальцы гэтай камісіі – дэпутаты парлямэнту, чальцы палітычных партыяў, навукоўцы-юрысты, эканамісты і інш. – з улікам айчыннага і замежнага досьведу рыхтуюць праект новай Канстытуцыі краіны. Праца над праектам Канстытуцыі павінна адбывацца ўва ўмовах шырокае публічнасьці, абмяркоўвацца ў дэпутацкіх камісіях, на сэсіях парлямэнту, у сродках масавае інфармацыі.

Тэкст новай Канстытуцыі павінен прымацца парлямэнтам пайменным галасаваньнем ня менш як 2/3 сьпісавага складу дэпутатаў. Пасьля прыняцьця парлямэнтам тэкст Канстытуцыі выносіцца на ўсенароднае абмеркаваньне. Канстытуцыя лічыцца прынятай, калі за яе прагаласавала ня менш як 50% зь ліку выбарцаў, улучаных у сьпісы для галасаваньня.

З моманту зацьвярджэньня тэксту Канстытуцыі на ўсенародным галасаваньні (рэфэрэндуме) новая рэдакцыя Канстытуцыі РБ уступае ў моц. Пасьля гэтага абвяшчаюцца выбары прэзыдэнта, дэпутатаў парлямэнту, мясцовых органаў самакіраваньня ў адпаведнасьці з прынятым заканадаўствам.

Па сфармаваньні новых прадстаўнічых органаў улады на падставе новае Канстытуцыі РБ канстытуцыйную рэформу ў краіне можна лічыць завершанай.