

**І.Г. АЛЕКСЄЄНКО. ФОРМА ПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ:
ЄДИНИЙ ВЛАДНИЙ ЦЕНТР ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ
ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ**

Досліджуються інституційні основи форми правління в Республіці Білорусь. Визначаються шляхи та основні тенденції реформування політичних інститутів довкола інституту Президента як єдиного владного центру.

Ключові слова: *установчі референдуми, суперпрезидентська форма правління, президентська вертикаль.*

Исследуются институциональные основы формы правления в Республике Беларусь. Определяются пути и основные тенденции реформирования политических институтов вокруг института Президента как единого властного центра.

Ключевые слова: *учредительные референдумы, суперпрезидентская форма правления, президентская вертикаль.*

Within the framework of this article institutional bases of form of rule are investigated in Republic of Belarus. Ways and basic tendencies of reformation of political institutes are determined round the institute of President as single power centre.

Key words: *constituent referendums, super-form of government, presidential vertical.*

Республіка Білорусь вже давно сприймається як виняток, своєрідне виключення з правил серед як східноєвропейських, так і пострадянських країн. Епітети пов'язані з використанням терміну авторитарний¹, такі ярлики як «останній диктатор Європи», «тоталітаризм – light»², промовисто про це свідчать. Увага як країн-сусідів, так і світового співтовариства прикута до діяльності опозиції в цій країні, ситуації з правами людини, та становищем, в якому перебувають окремі соціальні групи, політики О. Лукашенка в цілому. Дійсно поширеним є визнання білоруського режиму як авторитарного, проте таким чином, ми мало що додаємо до розуміння внутрішньої ситуації в цій країні.

Постановка проблеми дослідження в загальному вигляді виходить з того, що інституційні основи форми правління, що склалася в Республіці Білорусь, модель правління – перебувають поза межами такої пильної уваги і залишаються мало дослідженими. Акцентуючи увагу на формі режиму, ми визначаємося з особливостями взаємовідносин влади та суспільства, проте особливості організації та функціонування самої влади, основи її стабільності та відносини окремих ланок державного апарату залишаються поза межею уваги. Значну кількість досліджень в цьому напрямку проведено білоруськими вченими³. Ця увага зі сторони дослідників свідчить про наявність розуміння неординарності природи та сутності білоруської форми правління, її відмінності від традиційних типологій та зразків. Проте на зміст цих досліджень очевидно справляє значний вплив політична кон'юнктура, що склалася в Білорусі, за якої прийнято в ході аналізу форми правління, яка склалася в країні, акцентувати увагу на її значимості для забезпечення стабільності та ефективності країни⁴, збереження її суверенітету⁵, обумовленості її специфіки особливостями білоруського менталітету. Якщо В. Чернов достатньо обгрунтовано визнає форму правління в Білорусі суперпрези-

© АЛЕКСЄЄНКО Ігор Григорович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного, трудового та господарського права юридичного факультету ДНУ ім. О. Гончара

дентською формою правління⁶, то інші дослідники не поділяють його думку. На думку Г.А. Василевич «не є можливим повністю погодитись з тим, що сучасна Республіка Білорусь є президентською (а тим більше, суперпрезидентською) республікою»⁷, а процеси, що відбуваються в країні слід трактувати як рух від слабкості державної влади до її значного посилення⁸. Інші дослідники, зокрема Д.В. Осика, визнають, що «фактично, в конституційних рамках, вплив Глави держави на уряд посилено за рахунок стійкої тенденції до президенціалізації державного режиму». Пояснюється це тим, що існують фактори, такі як «власні політичні традиції і особливі умови (парламентська більшість, яка, як і Президент, репрезентує інтереси більшості громадян, ефективно співпрацює з Головою держави)», які й «посилують президентську владу при незмінності змішаного характеру республіки згідно до норм Конституції»⁹.

Що стосується українських дослідників, то вони хоча й приділяють увагу Республіці Білорусь, проте в своїх роботах досліджують передусім феномен політичного лідерства Олександра Лукашенка¹⁰, або обмежуються висновком «про домінування президента в структурі державної влади, що характерно для президентських і «суперпрезидентських» республік»¹¹. Водночас увагу безпосередньо формі правління Республіки Білорусь українські дослідники приділяють мінімально. Тому в рамках цієї статті ми ставимо перед собою мету – з'ясувати особливості, тенденції розвитку білоруської моделі правління та основні інститути правління, що склалися в цій країні.

Ключове місце в побудові владної системи Республіки Білорусь займає інститут президентства. У відповідності з прийнятою 15 березня 1994 року новою Конституцією в країні вводилася посада президента. Провідними політиками на той час в Білорусі були В'ячеслав Кебич – прем'єр-міністр, Станіслав Шушкевич – спікер та Зенон Позняк – лідер опозиційного руху Білоруський народний фронт (БНФ). В умовах боротьби між цими політиками за повноваження та вплив відбувається становлення і О. Лукашенка, несподіваного переможця на перших президентських виборах.

В перший період своєї діяльності, аж до кінця 1994 року, О. Лукашенко був гранично ліберальним, прагнув сподобатися всім, і в першу чергу – засобам масової інформації, обіцяючи їм повну незалежність і свободу протягом усього свого періоду перебування у владі. Він принципово уникає будь-якої конфронтації і мобілізує усі політичні сили та громадськість на вироблення Антикризисової Програми, яка має згуртувати політикум і суспільство. Однак уже на цьому етапі на задньому плані політичного життя відбувається інтенсивне і спочатку мало афішоване створення «опричних», за суттю надсистемних органів влади, чис існування жодною мірою не визначалося Конституцією, яка діяла, а саме – Адміністрації Президента і Управління справами Президента. Адміністрація стає вершиною призначуваної президентської «вертикалі», і досить швидко, уже на початку осені 1994 року, заміняє собою місцеві виборні Ради, які були розпущені під приводом економії державних коштів. Боротьба з парламентом за ліквідацію підзвітних останньому місцевих Рад і заміну їх підзвітною винятково президенту «вертикаллю» була швидкоплинною і переможною: парламент 12-го скликання, чий повноваження добігали, кінця не міг протистояти напору «суперлегітимного» Президента не зважаючи на всі зусилля опозиції. Управління справами Президента, чия функція повинна була зводитися до господарського забезпечення президентського апарату, на самому початку свого існування також розширює «зону

свої компетенції» і завдає удару по парламенту: він відразу позбавляється вилучених у нього для Ради Міністрів і Управління справами президента, всіх 150 транспортних засобів, які були в його розпорядженні, так само як і істотної частини іншої власності, включаючи і переведений на баланс Управління справами президента Будинок уряду, де проходили засідання парламенту.

Факт швидкого створення нових ієрархізованих структур політичної (Адміністрація Президента) і економічної (Управління справами Президента) влади, у якій виборним і формально підзвітним є тільки її глава, тобто Президент, звичайно, не минув непоміченим. Але на тлі відсутності конкретних плодів подальшої політики Лукашенко і маси запевнень Президента, що концентрація влади «носить тимчасовий характер» і потрібна «виятково для проведення надзвичайних економічних мір для порятунку республіки, передбачених всенародно створеною Антикризисовою програмою», цей факт був спокійно сприйнятий суспільством. На цьому етапі в програвші був лише консервативний і малопопулярний парламент, який разом з майном був позбавлений представництва на місцях, через які він міг би проводити свою політику. Але при цьому зберігався і втілювався на практиці принцип підзвітності уряду парламентові, який за законом мав всю повноту виконавчої влади. Однак, незабаром підзвітний парламенту уряд виявився підзвітним і підконтрольним Адміністрації президента, яка дедалі розросталася. А згодом, у міру нарощування всевладної «вертикалі», уряд перетворився на її прикриття.

Крім центральних органів влади реформувалася й влада на місцях. Місцеве самоврядування було фактично невідкладним Президенту, оскільки керівники виконавчої влади на місцях обов'язково мали бути депутатами місцевих рад. Вже в жовтні 1994 р. в закон про місцеве самоврядування вносяться зміни, згідно з якими, призначення голів райвиконкомів переходить до повноважень президента. Це суперечило конституції, проте Конституційний суд республіки дійшов висновку, що він не може прийняти жодного рішення з цього питання¹².

Доволі швидко значне місце в політичному житті Білорусі стали посідати установчі референдуми. Перша спроба проведення такого референдуму була здійснена в квітні 1995 року. Активний спротив зі сторони опозиційного Білоруського народного фронту, з голодуваннями та відмовами брати участь в роботі парламенту закінчився силовим видаленням депутатів з парламенту і затвердженням термінів проведення референдуму. В травні 1995 року на референдумі Президент отримав результати, які його повністю влаштовували. Поруч з трьома рішеннями символічного характеру – про державну символіку, статус другої державної для російської мови, економічну інтеграцію з РФ, шляхом референдуму було схвалено й надання президенту права розпускати парламент у випадку порушення ним Конституції.

Подальше реформування політичних інститутів і їх консолідація довкола інституту президента як єдиного владного центру тривала також шляхом проведення установчого референдуму. В 1996 р. було ініційовано наступний референдум з проекту нової конституції, яка мала замінити конституцію 1994 р. і збільшити повноваження президента. Це викликало чергову кризу у відносинах президента та парламенту, яка закінчилася невдалою спробою імпічменту, невдалою спробою пошуку консенсусу і підсумковою перемогою О. Лукашенка, якому вдалося винести на всенародне обговорення, результати якого мали обов'язковий характер, власний проект конституції. 24 листопада 1996 р. було проведено рефе-

рендум, за підсумками якого сталися зміни як в моделі правління в цілому, так і в основних інститутах правління в Республіці Білорусь.

В першу чергу звертає на себе увагу право президента ухвалювати декрети, які мають більшу силу ніж закони (ст.137), а відповідно – особисто робити будь-які зміни в державному бюджеті. Крім того, О. Г. Лукашенко своїм розпорядженням перевів 110 лояльних депутатів в утворену відповідно до нової конституції Палату представників. Щодо законодавчої функції президента, то згідно із ст. 101 Конституції Білорусі, декрети Президента мають силу закону; їх прийняття обумовлене двома різними правовими підставами¹³. З одного боку, право делегованого законодавства може бути надано спеціальним законом, який «має визначати предмет регулювання і термін повноважень Президента на видання декретів». Крім того, в абзаци 2 ст.101 Конституції Білорусі міститься великий перелік питань, які не можуть регулюватися такими декретами (зміна і доповнення Конституції, програмних законів, бюджету, порядку виборів Президента і тощо). У цій частині конституційна доктрина Білорусі не має принципових відмінностей від європейської моделі. Але з іншого боку, президент має право з власної ініціативи або за ініціативою повністю залежного від нього уряду видавати тимчасові декрети, які також мають силу законів. Підстави їх видання – «в силу особливої необхідності» – можуть бути витлумачені главою держави довільно. Це можуть бути й надзвичайні обставини, і наявність прогалин в законодавчому регулюванні; сфера застосування таких декретів не обмежена, термін їх дії – також. Участь парламенту в реалізації цих повноважень зведено до процедури «скасувального вето». Однак для скасування тимчасового декрету обом палатам потрібно кваліфікована більшість голосів у 2 / 3 складу обох палат, а закон (з аналогічним предметом правового регулювання) можливий лише після скасування тимчасового декрету. Це дозволяє говорити про більшу юридичну силу тимчасових декретів Президента Білорусі в порівнянні із законами. Описаний нами інститут, на наш погляд, не є делегуванням законодавчих повноважень, а виступає як чинник заміщення законодавчих функцій. Аналіз практики видання декретів, проведений В. Реутом, вказує на те, що Президент вдається саме до заміщення, а не делегованого законодавства, і мав місце випадок відміни тимчасовим декретом закону. На основі тимчасових декретів приймалися закони, але «жоден з тимчасових декретів парламентом не скасовувався»¹⁴.

Недоліком конституції зразка 1996 року було те, що вона обмежувала перебування на посаді президента двома термінами. Відповідно президентські повноваження О. Лукашенко мали закінчитися 2006 року. Проте виправити ситуацію знову допоміг установчий референдум, проведений восени 2004 року, на якому це обмеження було скасоване.

З цього часу модель правління Лукашенко, з трьома основними опорами, можна змалювати наступним чином: 1) «поєднання усіх гілок влади під керівництвом президентської адміністрації, яка фактично ухвалює всі рішення про головні кадрові призначення Не стільки «кадри вирішують все», скільки контроль за кадрами. В результаті всі гілки влади (включно з судовою) працюють на досягнення цілей, поставлених президентом»; 2) «відтворення притаманних комуністичній системі відносин «лояльність — робота». В усьому державному секторі економіки в 2004 році відбувся перехід від постійної зайнятості до укладання річних контрактів, які дозволяють легко контролювати політичну лояльність»; 3) «так звана «фінансова інквізиція», під якою розуміється можливість режиму

позбавляти власності своїх суперників»¹⁵.

Інститут Президента Республіки Білорусь має особливе положення в структурі вищої влади. Президент має специфічні арбітражні функції посередництва між органами вищої державної влади. Юридично він не є главою виконавчої влади, яка здійснюється під керівництвом прем'єр-міністра, але уряд має подвійну відповідальність. Він підзвітний у своїй діяльності президенту і відповідальний перед парламентом. Це виражається в тому, що президент має право приймати рішення про відставку уряду, а парламент має можливість висловлення вотуму недовіри уряду, що, своєю чергою, обумовлює наявність у президента права дострокового розпуску парламенту. Важливим є те, що президент не тільки призначає зі згоди парламенту прем'єр-міністра і головує на засіданнях уряду, але й одноособово визначає структуру уряду, призначає і звільняє його членів, може скасувати будь-які рішення уряду. Широке повноваження він має і щодо парламенту. Він призначає вісім (з 64) членів верхньої палати парламенту – Ради Республіки і володіє правом законодавчого вето і законодавчими повноваженнями. Законодавча роль Палати представників обмежена не тільки Конституцією, але й сформованою практикою законотворчого процесу. У 1997 р. указом президента було створено так званий Національний центр законопроектної діяльності при Президентові Республіки Білорусь. Всі установи, які мають право законодавчої ініціативи зобов'язані представляти законопроекти не безпосередньо в парламент, а в Центр законопроектної діяльності. Це суперечить Конституції, згідно з якою «будь-який законопроект ... спочатку розглядається в Палаті представників, а потім в Раді Республіки». Центр має право в низці випадків відмовляти у прийнятті замовлення на підготовку проекту правового акту, в тому числі тоді, коли замовлення не відповідає рішенням глави держави або перешкоджає підготовці проектів за дорученням Президента Республіки Білорусь чи Адміністрації Президента Республіки Білорусь. Таким чином, парламент практично позбавлений законодавчої ініціативи. Президент і його адміністрація можуть заблокувати будь-який законопроект ще до стадії його включення до порядку денного сесії Палати представників. Щорічно указом президента затверджується план підготовки законопроектів і Палата представників, як правило, розглядає лише ті законопроекти, які потрапили до цього плану.

Президент має широкі можливості для розпуску парламенту, зокрема у випадках: відмови парламенту в довірі уряду; висловлення вотуму недовіри уряду; дворазовій відмові в згоді на призначення прем'єр-міністра; повторного відхилення програми діяльності уряду. Щодо самого Президента, він може бути відправлений у відставку, але сама процедура імпічменту є доволі складною у застосуванні і практично не має перспектив до реалізації.

Треба відзначити, що Президент Республіки Білорусь має широкі повноваження і до формування інших державних структур. Він одноосібно призначає і звільняє з посади шість (з 12) членів Конституційного Суду, всіх суддів загальних судів, шість (з 12) членів Центральної комісії з виборів і проведення республіканських референдумів, голови Комітету державного контролю, керівників місцевих виконавчих і розпорядчих органів. Президентська влада спирається на так звану «президентську вертикаль – обласні, районні, міські та районні (у містах) адміністрації, глави яких, як уже зазначалося, призначаються і звільняються з посади президентом. У структурах президентської влади перш за все необхідно виділити Адміністрацію Президента Республіки Білорусь. Вона є вер-

шиною «президентської вертикалі» як «паралельного кабінету» і нагадує колишній ЦК компартії.

Адміністрація – це другий після президента центр влади, який перебуває над іншими державними установами (включаючи Раду Міністрів і Національні Збори). Аналіз організаційної схеми Адміністрації президента і реальних шляхів розгляду проєктів декретів, указів і розпоряджень глави держави показує, що на цей процес впливають в першу чергу співробітники Адміністрації та значно меншою мірою уряд, не кажучи вже про парламент. Однак функції Адміністрації в Конституції зовсім не прописані. Тому вона являє собою напівлегальний орган влади, своєрідну «державу в державі», підвладну тільки президентові.

Таким чином, виходячи з проведеного дослідження, можна відзначити наступне, в Білорусі в 1994 р. на зміну квазіпарламентській, радянсько-прем'єрській республіці прийшла президентська форма правління, базована на інституті прямих виборів президента. Формально це була майже класична конституційна демократія президентського типу. На практиці президентська система майже відразу продемонструвала тенденцію до становлення та легалізації режиму особистої влади. Інституційним виразом персоналістського режиму стала суперпрезидентська республіка, яка була встановлена в результаті подій листопада 1996 р. Для Білорусі стає вірним висновок Н.А. Філіпової, що «в умовах плебісцитарних авторитарних режимів, де, з одного боку, можливим є проведення установчого референдуму, а, з іншого боку, ініціатором такого референдуму може виступити глава держави, безперервна системна ревізія конституційних норм і норм парламентського права перетворюється на звичайну практику. Домінуючі політичні групи використовують нові «конституції» навіть всупереч формально встановленій процедури»¹⁶. Первинним механізмом трансформації політичних інститутів був установчий референдум. Завдяки саме таким механізму вдалося створити суперпрезидентську республіку. Суперпрезидентська республіка в Білорусі характеризується концентрацією влади в руках президента. Він є не тільки главою держави, але й володіє правом видання нормативних актів, які мають силу закону, розпуску парламенту, призначення і звільнення на свій розсуд суддів та очільників місцевих адміністрацій.

1. *Богданкевич С.* Трансформация политической и экономической системы // Президентские выборы в Беларуси: от ограниченной демократии к неограниченному авторитаризму (1994–2006) / под редакцией О. Манаева. – Новосибирск: Водолей, 2006. – С. 10–44. 2. *Зайка В.* Беларуская раз'яднанасьць і таталітарызм – light: [пра становішча ў сёньняшняй Рэспубліцы Беларусі ў грамадзка-палітычнай дзялянцы] // *Arche*. Пачатак. – 2006. – № 4. – С. 175–179. 3. *Петров Л.Н.* К вопросу о форме правления в Республике Беларусь / Л.Н. Петров // Актуальные проблемы устойчивого инновационного развития Республики Беларусь: материалы научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Минск, 25 апреля 2008 г. – Минск: БИП-С ПЛЮС, 2008. – С. 17–18; *Реут В.И.* Форма правления в Республике Беларусь: поиски определения / В.И. Реут // Юридический журнал. – 2005. – № 2. – С. 9–11; *Соловьев П.В.* Форма правления Беларуси эпохи суверенитета: причины трансформаций // Труды молодых специалистов Полоцкого государственного университета. – 2008. – № 27. – С. 27–28; *Токунова М.А., Цед В.Н.* Особенности формы правления и государственного режима в Республике Беларусь // Актуальные проблемы устойчивого инновационного развития Республики Беларусь: материалы научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Минск, 25 апреля 2008 г. – Минск: БИП-С ПЛЮС, 2008. – С. 25–32; *Чернов В.* Особенности кон-

ституционной формы правления в Беларуси // В. Чернов // Філаматы. – 2004. – № 2. – С. 25–34. **4.** *Петров Л.Н.* К вопросу о форме правления в Республике Беларусь/ Л.Н. Петров // Актуальные проблемы устойчивого инновационного развития Республики Беларусь: материалы научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Минск, 25 апреля 2008 г. – Минск: БИП-С ПЛЮС, 2008. – С.17–18; *Токунова М.А., Цед В.Н.* Цит. работа. – С. 27–28. **6.** *Чернов В.* Особенности конституционной формы правления в Беларуси // Філаматы. – 2004. – № 2. – С. 25–34. **7.** *Василевич Г.А.* К вопросу о форме правления в Беларуси // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2006. – № 2. – С. 32–41. **8.** *Василевич Г.А.* Конституция как отражение эпохи // Юстиция Беларуси. – 2006. – № 10. – С. 5–7. **9.** *Осика Д.В.* Актуальные вопросы формы правления в Беларуси // <http://law.osyka.net/index.php?id=18&keywords=1>. **10.** *Пахарев А.Д.* Политическое лидерство и лидеры: Монография. – К.: Знание Украины, 2001. – 270 с. **11.** *Рудич Ф.* Політичне лідерство в країнах СНД і Балтії: загальне, особливе // Політичний менеджмент. – 2006 – № 2 (17). – С. 6. **12.** *Заостровцев А.П.* Беларусь: закрытое общество / СССР после распада. – СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007. – С. 89. **13.** Конституции государств-участников СНГ. – М.: Изд-во «НОРМА», 2001. – С. 157. **14.** *Реут В.* Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционно право: восточноевропейское обозрение. – Чикаго – М., 1998. – № 4; 1999. – № 1. – С. 44 – 48. **15.** *Заостровцев А.П.* Беларусь: закрытое общество / СССР после распада. – СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007. – С. 94–95. **16.** *Филиттова Н.А.* Парламенты постсоветских государств: факторы доминирования и маргинализации // ПОЛИТЭКС. – 2006. – № 1. – С. 118–159.