

Михаил Иванович Пастухов

ORCID: 0000-0002-9647-9241

Система органов власти в Республике Беларусь: правовые основы, состояние и перспективы развития

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Президент Республики Беларусь, Национальное собрание Республики Беларусь, Совет министров Республики Беларусь, Верховный суд Республики Беларусь, Конституционный суд Республики Беларусь, избирательная система, политические партии, преобразование политической системы Республики Беларусь

Конституционные основы действующей системы органов власти

В настоящее время в Республике Беларусь действует новая редакция Конституции. Она стала результатом изменений и дополнений, принятых на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. По мнению большинства членов первого состава Конституционного суда, Президентом А. Лукашенко была предложена принципиально новая модель государственного устройства страны, которая устанавливала власть одного лица. Поэтому не случайно Конституционный суд в своем решении от 4 ноября 1996 г. признал, что голосование по принятию новой редакции Конституции может иметь лишь рекомендательный характер. Однако с этим решением А. Лукашенко не согласился и придал итогам голосования обязательный характер.

После введения в действие новой редакции Конституции с 27 ноября 1996 г. в Беларуси была сформирована новая система органов власти, в том числе двухпалатный парламент, правительство, новый состав Конституционного суда. Президент как глава государства получил ряд дополнительных полномочий.

Позднее в развитие положений новой редакции Конституции новоявленным парламентом были приняты законы, определяющие статус органов

власти. В частности, Закон «О Президенте Республики Беларусь» в редакции от 7 июля 1997 г., Закон «О Конституционном суде Республики Беларусь» в редакции от 7 июля 1997 г., Закон «О Совете министров Республики Беларусь» в редакции от 7 июля 1998 г., Закон «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» от 30 апреля 1998 г.

Многие вопросы государственной важности стали регулироваться декретами главы государства. Например, 11 декабря 1996 г. были изданы первые три декрета: «Об установлении государственного праздника – Дня независимости Республики Беларусь» (*раньше этот праздник отмечался 27 июля в День провозглашения государственного суверенитета Белорусской ССР. – Авт.*), «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь», «Об утверждении Положения о выборах членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь».

В последующие годы А. Лукашенко продолжил практику издания декретов, изменяющих и дополняющих законы Республики Беларусь.

Президент – глава государства

В соответствии с новой редакцией Конституции Президент Республики Беларусь является «главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина» (ст. 79).

Формально президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Согласно ст. 84 новой редакции Конституции, президент наделен многочисленными полномочиями, которые перечислены в 30 пунктах и не носят исчерпывающий характер. Ряд полномочий перешли президенту от прежнего парламента, который был досрочно распущен. Например, назначать республиканские референдумы, назначать выборы в Палату представителей и местные представительные органы, назначать членов Центральной избирательной комиссии, назначать на должность премьер-министра (с согласия нижней палаты парламента), назначать председателя и судей Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда, председателя и судей высшего хозяйственного суда, председателя и членов правления Национального банка, Генерального прокурора, а также освобождать их от должности.

Наряду с указами и распоряжениями, президент получил право издавать декреты, имеющие силу законов. При этом многие президентские декреты принимаются вопреки действующим законам. Тем самым, подрываются устои принципа верховенства закона, а также принцип разделения властей.

Начиная с марта 2004 г., А. Лукашенко стал издавать директивы как особые правовые акты. Они, в частности, касались вопросов укрепления общественной безопасности и дисциплины (директива № 1 от 11.03.2004 г.), деbüroкратизации государственного аппарата (директива № 2 от 27 декабря 2006 г.), экономии и бережливости (директива № 3 от 14 июня 2007 г.), развития предпринимательской инициативы и стимулирования деловой активности (директива № 4 от 31 декабря 2010 г.), развития двусторонних отношений с Китайской Народной Республикой (директива № 5 от 31 августа 2015 г.).

Позднее директивы получили закрепление в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (действует в редакции Закона от 17 июля 2018 г.¹ Согласно ст. 2 Закона, директива Президента Республики Беларусь – это «указ программного характера, издаваемый главой государства в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение». Между тем, Конституция (ст. 85) не наделяет президента правом на издание директив, что не позволяет считать их легальным источником права.

Срок полномочий президента – пять лет. В соответствии с прежней редакцией Конституции одно и то же лицо не могло занимать должность президента более двух сроков. Это обстоятельство послужило поводом для инициирования А. Лукашенко референдума от 17 октября 2004 г. На него был вынесен один, но весьма объемный вопрос: *«Разрешаете ли Вы первому президенту Республики Беларусь Лукашенко А. Г. участвовать в выборах президента и принимаете ли часть 1 статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: «Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»?*

С позиции конституционного права возникают сомнения о законности проведения референдума по такому вопросу, поскольку нарушается принцип равенства граждан перед законом. Однако ни один из уполномоченных субъектов не обратился по этому поводу в Конституционный суд.

По данным Центральной избирательной комиссии, 89,3% избирателей приняли участие в референдуме, из них 74,3% высказались за предоставле-

¹ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г., Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 31.07.2018 г. 2/2568.

ние А. Лукашенко права участвовать в очередных выборах и за изменение статьи 81 Конституции в предложенной редакции.

С того времени А. Лукашенко участвует во всех «очередных» выборах и побеждает своих оппонентов.

Парламент – Национальное собрание

В соответствии с новой редакцией Конституции парламентом страны признается Национальное собрание Республики Беларусь (ст. 90). Он состоит из двух палат: Палаты представителей и Совета Республики.

В Палате представителей – 110 депутатов, избираемых по одномандатным избирательным округам. Совет Республики – это палата территориального представительства. От каждой области и от г. Минска избираются по 8 членов на заседаниях депутатов местных Советов. В отступление от принципа выборности 8 членов в Совет Республики назначает президент Республики Беларусь (ст. 91).

Срок полномочий палат парламента – 4 года. Палаты парламента могут быть распущены в следующих случаях: при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия Президенту на назначение Премьер-министра (ст. 94).

Депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики работают в сессионном порядке. Одна сессия начинается со 2 октября и длится до конца года, вторая – со 2-го апреля и длится до летних отпусков.

Следует отметить, что компетенция Палаты представителей носит весьма ограниченный характер. Так, в ст. 97 Конституции приводится исчерпывающий перечень законов, которые могут приниматься этой палатой. Все остальные законы, в том числе связанные с расходами, могут рассматриваться только с одобрения Президента Республики Беларусь.

Палата представителей имеет право назначать выборы президента, давать согласие на назначение премьер-министра, заслушивать доклад премьер-министра о программе деятельности правительства и одобрять или отклонять эту программу.

Депутаты Палаты представителей могут по инициативе не менее одной трети от полного состава выражать вотум недоверия правительству, принимать отставку президента, а также большинством голосов от полного состава Палаты представителей выдвигать обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления *«... а основании соответствующего решения Совета Республики»*.

Право законодательной инициативы в Беларуси принадлежит президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству,

а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек (ст. 99 Конституции).

На практике основным субъектом законодательной инициативы является Президент Республики Беларусь, при котором образован Национальный центр законодательства и правовых исследований. Небольшую часть законопроектов готовят министерства и ведомства под эгидой Правительства.

Последние по времени выборы в белорусский парламент были проведены в сентябре 2016 г. По данным Центральной избирательной комиссии, в них приняли участие 74,6% избирателей. Партийное представительство в парламенте незначительное: от Коммунистической партии Беларуси – 8 депутатов, от Республиканской партии труда и справедливости – 3, от Белорусской патриотической партии – 3, от Либерально-демократической партии – 1, от Объединенной гражданской партии – 1.

В повестку дня сессии Палаты представителей Национального собрания, начавшейся 2 октября 2018 г., включены 11 законопроектов. Среди них: проект закона «Об изменении в Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», проект закона «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об обращении с отходами», проект закона «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». Кроме того, депутаты планируют во втором чтении рассмотреть поправки в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях.

Следует признать, что нынешний парламент Беларуси не обладает качествами, необходимыми для современного парламента, в том числе самостоятельностью, достаточными полномочиями, профессионализмом депутатов. В нем слабо представлены политические партии, а также не реализуются инициативные законопроекты.

Правительство – Совет министров

Согласно ст. 106 новой редакции Конституции, Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – является центральным органом государственного управления. Оно формируется и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

Правительство состоит из премьер-министра, его заместителей, министров и руководителей иных республиканских органов государственного управления (ч. 4 ст. 106 Конституции). Все они назначаются на должность

Президентом. Что касается премьер-министра, то он назначается Президентом «с согласия Палаты представителей». Решение по этому вопросу принимается Палатой представителей не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения по кандидатуре премьер-министра. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение премьер-министра Президент вправе назначить исполняющего обязанности премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы (ч. 5 ст. 106).

Основные полномочия Правительства Республики Беларусь определены в ст. 107 Конституции. Так, Правительство: 1) разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации; 2) разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении; 3) обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда; 4) принимает меры по охране прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; 5) выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью; 6) обеспечивает исполнение Конституции, законов, декретов, указов и распоряжений Президента; 7) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

Более детально вопросы организации и деятельности Правительства регламентируются в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. (действует в редакции Закона от 17 июля 2018 г.)².

В настоящее время Премьер-министром Республики Беларусь является Сергей Румас, бывший руководитель Банка развития Республики Беларусь. Он был назначен президентским указом от 18 августа 2018 г. Тем же указом А. Лукашенко заменил ряд заместителей премьер-министра и других членов Правительства. Позднее, 5 октября 2018 г., С. Румас был утвержден в должности Палатой представителей.

В качестве основных задач экономической политики нового состава Правительства С. Румас назвал: «... формирование благоприятной бизнес-среды для развития малого и среднего предпринимательства; опережающее развитие сферы услуг, строительства, транспорта и логистики; постепенный переход к цифровизации всех отраслей экономики и формирование IT-страны;

² О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г., Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 28.07.2018 г., 2/2570.

повышение качества управления государственными активами и эффективности функционирования этого сектора экономики...»³.

Одним из приоритетных направлений деятельности Правительства, по словам С. Румаса, должно стать повышение уровня и качества жизни населения. До конца 2018 г. планируется увеличить среднюю заработную плату по стране до 1000 рублей (500 долларов США). В настоящее время средние заработки в Беларуси в полтора раза ниже, чем в России и почти в три раза меньше, чем в Польше.

Что касается статуса Правительства Республики Беларусь, то оно находится в подчинении Президента Республики Беларусь и действует по его указаниям (это касается, в частности, решения вопросов о повышении заработных плат и пенсий). За время правления А. Лукашенко (с 20 июля 1994 г.) сменилось 7 составов Правительства.

Судебная система

Вопросы организации и деятельности судов регулируются в главе 6 Конституции (ст. 109–116). В ней устанавливается, что система судов строится на принципах территориальности и специализации (ст. 109), что судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются закону (ст. 110), что суды осуществляют правосудие на основе Конституции и «...принятых в соответствии с ней иных нормативных актов» (ст. 112), что правосудие осуществляется на основе состязательности и равенства сторон в процессе (ст. 115).

В ст. 116 Конституции закрепляются основы статуса Конституционного суда Республики Беларусь. Он формируется в количестве 12 судей из числа высококвалифицированных специалистов в области права, имеющих, как правило, ученую степень. При этом 6 судей назначается Президентом Республики Беларусь, а 6 – избирается Советом Республики – верхней палатой Парламента, сроком на 11 лет. Председатель Конституционного суда назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики.

Правом обращения в Конституционный суд наделяются Президент, Правительство, палаты Парламента, Верховный суд (*ранее такое право имел Высший хозяйственный суд, но позднее он был преобразован и включен в состав Верховного суда. – Авт.*).

³ Парламент дал согласие на назначение Сергея Румаса Премьер-министром Республики Беларусь (pravо.by/novosti/novosti-pravo-by/2018/october/30711, (дата обращения: 20.01.2019).

К компетенции Конституционного суда относится рассмотрение следующих категорий дел, в том числе: о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь; о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам; о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам; о соответствии актов любого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

В ст. 116 Конституции отмечается, что Конституционный суд по предложениям Президента «...дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции Республики Беларусь».

Действующая система судов Республики Беларусь, как и полномочия судов, получили свое закрепление в Кодексе «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь»⁴.

По вопросам организации и деятельности судов издавались также президентские акты. Так, 26 июня 2008 г. А. Лукашенко издал декрет № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»⁵.

В частности, Конституционный суд получил пять новых полномочий:

- 1) осуществлять обязательный предварительный конституционный контроль законов, принятых палатами Парламента, до подписания их Президентом Республики Беларусь;
- 2) излагать позицию о конституционности международных договоров до подписания их Президентом Республики Беларусь;
- 3) по поручению Президента давать официальное толкование декретов и указов, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;
- 4) по предложению Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимать решение о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом требований законодательства;

⁴ О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 года, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 107, 2/1236; 2012, № 52, 2/1906.

⁵ О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 27.06.2008, № 1/9829.

5) по предложениям Президента, палат Парламента, Правительства излагать свою позицию о документах, принимаемых (издаваемых) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права.

Декрет определил также формы и порядок реализации предоставленных полномочий. Например, решение о проведении предварительного конституционного контроля законов должно приниматься в пятидневный срок со дня поступления обращения в суд. В такой же срок должно приниматься решение о проверке конституционности международных договоров.

10 октября 2011 г. был издан президентский указ № 454 «О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции Республики Беларусь» (действует в редакции указа от 29 ноября 2013 г.)⁶.

Данным указом было утверждено Послание о перспективах развития системы судов общей юрисдикции. Среди предлагаемых мер: обеспечение дальнейшего повышения качества, оперативности и доступности правосудия; принятие мер по оптимизации судебной нагрузки и совершенствованию процедуры судопроизводства; исключение фактов необоснованного осуждения и привлечения к административной ответственности; улучшение исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов.

На основании президентских актов с января 2014 г. было начато проведение объединения судов общей юрисдикции и хозяйственных судов в одну систему во главе с Верховным судом. Правовой основой объединения судов послужили три президентских акта, изданные 29 ноября 2013 года: Декрет № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»; Указ № 529 «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь»; Указ № 530 «О некоторых вопросах совершенствования организации исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов»⁷.

Логичным последствием объединения судов стало изложение в новой редакции Кодекса о судоустройстве и статусе судей в декабре 2016 г. Из него был исключен раздел, посвященный хозяйственным судам.

⁶ О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 10 октября 2011 г. № 454, Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 30.11.2013 г., 1/14649.

⁷ О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь № 6; О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь № 529; О некоторых вопросах совершенствования организации исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов: Указ Президента Республики Беларусь № 530, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 29.11.2013, № 1/14649, 1/14650, 1/14651.

Вопросам судебной организации посвящены ряд работ белорусских авторов, в частности, И. И. Мартинович⁸, В. Н. Бибило⁹, Г. А. Василевича¹⁰, автора статьи¹¹.

В настоящее время в Беларуси насчитывается около 1200 судей общих судов. Нагрузка на одного судью составляет около 70 материалов в месяц. Ежегодно судами рассматривается около 40 тысяч уголовных дел, 350 тысяч дел об административных правонарушениях, 200 тысяч гражданских дел и 20 тысяч дел экономического характера.

Так, по итогам 2017 г. судами было рассмотрено 39 619 уголовных дел, по которым было осуждено свыше 43 тысяч человек. Из них: 12 020 – к лишению свободы, 7 951 – к ограничению свободы, 71 777 – к штрафу, около 2 000 – к исправительным работам. Число оправданных составило 98 человек, в основном, по делам частного обвинения¹².

Особенностью судебной политики последних лет является большое количество решений об административных штрафах и арестах. Например, за 2017 г. были подвергнуты штрафам свыше 235 тысяч человек, свыше 50 тысяч – арестам на срок до 15 суток. В Беларуси субъектами административной ответственности являются также субъекты хозяйствования, включая предпринимателей. За 2017 год судами было вынесено более 5300 штрафов за экономические, финансовые и налоговые правонарушения в отношении субъектов хозяйствования.

С июля 2016 г. в уголовном судопроизводстве была введена апелляция вместо кассации. Это расширило возможности судов второй инстанции при проверке законности и обоснованности приговоров, не вступивших в законную силу. Суды апелляционной инстанции получили право выносить по итогам судебного разбирательства новые решения по существу дела. С 2018 г. апелляционная форма проверки судебных постановлений была введена в гражданском процессе.

Оценивая практику судов Беларуси, следует признать, что суды пока не стали гарантами защиты прав и свобод граждан. В ряде случаев они уклоняются от рассмотрения жалоб граждан на действия и решения органов управления и должностных лиц, проявляют тенденциозность при рассмо-

⁸ А. А. Данилевич (ред.), *Судоустройство: учебник*, Минск 2010.

⁹ В. Н. Бибило, *Белорусское судоустройство*, Минск 2018.

¹⁰ Г. А. Василевич, *Конституционное правосудие*, Минск 2012.

¹¹ М. И. Пастухов, *Становление и развитие судебного конституционного контроля в Республике Беларусь (1994–2014 гг.)*, «Социально-экономические и правовые исследования» 2015, № 4, с. 129–134; М. И. Пастухов, *Судебная система Беларуси: состояние, проблемы, перспективы*, «Вопросы правоведения» 2015, № 5, с. 79–82.

¹² Статистические данные о деятельности судов общей юрисдикции за 2017 год (court.gov.by/ru/justice_rb/statistics), (дата обращения: 23.11.2018).

трении некоторых категорий дел об административных правонарушениях, а также уголовных дел. Это предопределяет необходимость усиления гарантий судебной защиты прав и свобод граждан.

Местные органы власти

Действующая система органов местного управления и самоуправления была сформирована в период правления А. Лукашенко. Тогда были изданы несколько президентских указов, в частности: от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы местного управления и самоуправления»; от 20 октября 1995 г. № 434 «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр»; от 27 ноября 1995 г. № 481 «Об утверждении примерной структуры местных администраций в районах городов»; от 30 ноября 1995 г. № 485 «О внесении изменений и дополнений во Временное положение о местной администрации».

В соответствии с этими указами были упразднены районные Советы депутатов в г. Минске и областных центрах, а большинство районов были объединены в одну административно-территориальную единицу с районными городами. Следствием объединения районов и городов явилось упразднение Советов депутатов и исполкомов в городах и городских поселках, что серьезно ослабило позиции местной власти.

Позднее Конституционный суд признал некоторые из вышеназванных указов несоответствующими Конституции и законам Республики Беларусь. Однако, вопреки конституционным гарантиям, они продолжали действовать в полном объеме.

В настоящее время система органов местного управления и самоуправления Республики Беларусь закрепляется в разделе 5 новой редакции Конституции (ст. 117–124) и в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. (*действует в редакции Закона от 9 января 2018 г.*).

Согласно ст. 117 Конституции, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

В систему местного самоуправления включаются местные Советы депутатов, избираемые непосредственно населением, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы

и «...иные формы участия граждан в государственных и общественных делах».

В Беларуси действует три звена местных Советов депутатов: областные, районные (городские) и сельские (поселковые) Советы. Минский городской совет обладает также правами Совета базового уровня.

Система местного управления представлена исполнительными комитетами, а также районными администрациями в г. Минске, областных центрах и двух районах г. Бобруйска.

В соответствии с поправками, внесенными в Закон о местном управлении и самоуправлении, а также вышеназванными президентскими указами система местных органов управления была выведена из подчинения местных представительных органов. Руководители исполкомов стали назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом Республики Беларусь. В результате таких преобразований в стране сформировалась так называемая «президентская вертикаль».

В Республике Беларусь имеется 6 областных Советов и исполкомов, 118 районных Советов и исполкомов, 24 районных администрации в Минске и областных центрах, 1160 сельских Советов и исполкомов, 19 поселковых Советов и исполкомов. Город Минск имеет особый статус столицы Беларуси.

В пределах своей компетенции местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. При этом решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, могут быть отменены вышестоящими Советами, а решения местных исполнительных и распорядительных органов – соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными комитетами, а также Президентом Республики Беларусь (ст. 59 Закона).

В настоящее время высказываются предложения по совершенствованию административно-территориального устройства и системы местного управления и самоуправления Республики Беларусь. Так, провластные эксперты предлагают укрупнить ряд районов с целью оптимизации численности государственного аппарата. Независимые эксперты настаивают на двухуровневой системе местного самоуправления. При этом они полагают, что местное самоуправление в Беларуси следует организовать на принципах Европейской хартии местного самоуправления с учетом опыта европейских стран, в том числе Республики Польша¹³.

¹³ М. В. Кобаса и др., *Местное самоуправление в Беларуси: материалы исследований* ПОО «Фонд имени Льва Сапегі в рамках программы Европейского Союза и Совета Европы, Минск 2017, с. 60–62.

Избирательная система

В Республике Беларусь продолжает действовать мажоритарная избирательная система советского типа. Она «дрейфует» в сторону демократизации, однако сохраняет основные положения этой системы, а именно: принуждение граждан к участию в выборах; формирование избирательной комиссии из числа провластных представителей; жесткие требования к регистрации кандидатов в депутаты; тайный подсчет голосов избирателей.

Основы избирательной системы закрепляются в разделе 3 Конституции «Избирательная система. Референдум» (ст. 64–78). Дополнительное развитие они получили в Избирательном кодексе Республики Беларусь, принятом 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.).

По мнению специалистов в области избирательного законодательства, «Кодекс сохранил все недостатки реформированной в Беларуси советской избирательной системы. По многим своим позициям он не соответствует международно-правовым нормам и (...) не обеспечивает проведение свободных и справедливых выборов»¹⁴.

В Избирательном кодексе получили отражение практически все вопросы, касающиеся выборов. В нем также регулируются вопросы организации и проведения республиканских референдумов (раздел 7), отзыва депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики (разделы 8 и 9).

В качестве основных принципов избирательной системы Республики Беларусь закрепляются: всеобщее избирательное право; свободные выборы; равное избирательное право; прямое избирательное право (в отношении выборов членов Совета Республики – косвенное избирательное право); тайное волеизъявление.

Согласно ст. 64 Конституции, ст. 4 Избирательного кодекса, в выборах (референдумах) не участвуют граждане, признанные судом недееспособными; лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. Кроме того, в голосовании не принимают участия лица, в отношении которых избрана мера пресечения в виде содержания под стражей.

Следует признать, что последняя категория граждан включена в «запретный список» в нарушение права каждого не признаваться виновным в совершении преступления до тех пор, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке (ст. 26 Конституции). Однако указанное ограничение остается в избирательном законодательстве, лишая заключенных под стражу права принимать участие в выборах.

¹⁴ С. А. Альфер (ред.), *Выборы: правовые основы, избирательные технологии*, Минск 2000, с. 9.

Несмотря на то, что выборы провозглашаются свободными, на практике граждан принуждают к досрочному голосованию (*по данным общественных наблюдателей, не меньше 30% избирателей в Беларуси голосует досрочно.* – Авт.).

Избирательные комиссии в Беларуси формируются органами исполнительной власти из числа угодных для них представителей. Центральная избирательная комиссия в составе 12 человек формируется на паритетных началах Президентом и Советом Республики. Председателем этой комиссии с 14 ноября 1996 г. бессменно является Лидия Ермошина. На эту должность она была назначена в ходе проведения ноябрьского референдума 1996 г. вместо освобожденного президентским указом Виктора Гончара.

В составе избирательных комиссий практически отсутствуют представители оппозиционных политических партий, что лишает результаты голосования достоверности.

Избирательный кодекс допускает три способа выдвижения кандидатов в депутаты: от политических партий, от трудовых коллективов и путем сбора подписей избирателей. Преобладает первый способ. Однако, как показывает практика, более надежным является второй способ – от трудовых коллективов. Им предпочитают пользоваться представители от власти или, как их называют, «правильные кандидаты». Вариант со сбором подписей избирателей является весьма обременительным, поскольку граждане опасаются ставить свои подписи за оппозиционных кандидатов.

Что касается выдвижения кандидатов в президенты, то устанавливается единый способ выдвижения – путем сбора не менее 100 000 подписей. При этом должна быть сформирована инициативная группа в количестве не менее 100 человек. Она подлежит регистрации в Центральной избирательной комиссии с выдачей группе подписных листов, которые должны заполняться в точно установленном порядке. Правильность заполнения подписных листов и достоверность подписей проверяется избирательными комиссиями.

В случае, если суммарное количество недостоверных подписей избирателей, выявленных при проверках, составит более 15% от общего количества проверенных подписей, то дальнейшая проверка подписей прекращается и все подписи избирателей в поданных подписных листах не учитываются (ст. 61 Избирательного кодекса).

В результате собрать 100 000 подписей может далеко не каждый претендент на должность президента, что показала практика президентских выборов 2015 года.

Серьезные нарекания оппозиционных политических партий вызывают так называемое досрочное голосование. Согласно ст. 53 Избирательного

кодекса, оно проводится не ранее чем за пять дней до выборов (референдума). При этом не требуется подтверждения причин невозможности избирателя прийти на досрочное голосование.

Практика проведения выборов в Беларуси выявила ряд типичных нарушений общепризнанных стандартов в области избирательного законодательства. В их числе: 1) недемократический и непрозрачный порядок формирования избирательных комиссий; 2) предоставление всяких преимуществ кандидатам от власти; 3) принуждение избирателей к досрочному голосованию; 4) сокрытие от общественности числа избирателей на участках и процента досрочно проголосовавших; 5) закрытый от наблюдателей подсчет голосов избирателей; 6) наличие фальсификаций при подведении итогов выборов на всех уровнях; 7) ограничение возможностей обжалования нарушений законности при проведении выборов; 8) уничтожение избирательных бюллетеней через 6 месяцев после выборов.

Основные политические партии

В соответствии со ст. 5 Конституции граждане могут создавать политические партии в целях выражения своей политической воли и участия в выборах. В то же время запрещается создание и деятельность партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной и религиозной вражды.

В Республике Беларусь действует Закон «О политических партиях» от 5 октября 1994 г. (с изм. и доп.). Согласно ст. 10 Закона, для создания и деятельности политической партии требуется не менее 1000 учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска. При этом партия должна иметь организационные структуры, создаваемые в порядке, «...установленном законодательством и уставом политической партии».

Следует отметить, что на начало 1999 г. в Беларуси было зарегистрировано 43 политические партии. Однако после издания президентского декрета от 26 января 1999 г. № 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений» была проведена перерегистрация партий и иных общественных объединений. В результате в Беларуси осталось 15 политических партий. Попытки инициативных групп зарегистрировать новые партии успехом не увенчались.

Из политических партий примерно половина поддерживает политику нынешней власти, в том числе: Коммунистическая партия Беларуси,

Республиканская партия труда и справедливости, Республиканская партия, Белорусская аграрная партия, Белорусская социально-спортивная партия, Белорусская патриотическая партия, Либерально-демократическая партия, Социально-демократическая партия народного согласия.

Другая часть партий находится в оппозиции к действующей власти. Среди них: Белорусская партия левых «Справедливый мир», Белорусская партия «Зеленые», Объединенная гражданская партия, Партия БНФ, Консервативно-христианская партия БНФ, Белорусская социал-демократическая партия, Партия «Белорусская социал-демократическая Громада».

В настоящее время политические партии Беларуси представляют убогое зрелище. Они малочисленные. Приток новых сил в партии незначительный. Финансирование партий носит непрозрачный характер. Рейтинги партий среди населения весьма низкие.

Представители политических партий высказывают ряд предложений по развитию партийного движения в стране. В частности, речь идет о введении смешанной избирательной системы, при которой партии получают гарантированное представительство в парламенте и местных представительных органах; о финансовой поддержке партий со стороны государства; об упрощении процедуры регистрации политических партий; о прекращении преследования политических активистов.

Программа преобразований в государственно-правовой сфере

Все больше белорусских юристов приходят к убеждению, что политическая система Республики Беларусь нуждается в кардинальных преобразованиях.

Первым шагом в этом направлении может быть восстановление Конституции 1994 г., которая была незаконно приостановлена по результатам референдума 1996 г. Принятие такого решения повлечет за собой проведение досрочных выборов президента, парламента и местных представительных органов. Предполагается, что выборы будут проводиться новыми составами избирательных комиссий.

Следующим шагом может стать воссоздание системы легитимных органов власти с предварительной корректировкой их полномочий. В этой связи нуждается в уточнении статус президента, который не должен доминировать над остальными органами власти. Парламент должен быть однопалатным с широким партийным представительством. К его компетенции следует отнести формирование коалиционного правительства и других органов власти,

включая судей высших судов, членов Центральной избирательной комиссии, членов Национального банка, Генерального прокурора.

Деятельность политических партий должна получить максимальное развитие. Парламент и местные органы власти должны формироваться преимущественно из числа новой политической элиты.

В новом регулировании нуждается организация судебной власти. В этой связи предлагается следующая программа мер: 1) перейти к избранию судей по конкурсу; 2) основным звеном судебной системы сделать межрайонные (окружные) суды; 3) ввести суд с участием присяжных заседателей по уголовным делам, где обвиняемый не признает себя виновным в совершении преступления; 4) предоставить судам право решать вопрос о достаточности оснований для заключения подозреваемых (обвиняемых) под стражу, а также о проведении следственных действий, связанных с посягательством на права и свободы граждан; 5) возложить на суды обязанность рассматривать жалобы на действия (решения) органов управления и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан; 6) расширить полномочия Конституционного суда, в том числе рассматривать жалобы граждан на нормативные акты, которые нарушают их конституционные права и свободы; 7) наполнить реальным содержанием судебское самоуправление.

В соответствующих преобразованиях нуждается организация местной власти. Свою окончательную форму она может получить после реформы административно-территориального устройства страны. Очевидно, что местные представительные органы должны иметь право формировать свои органы управления.

В новых условиях следует усилить гарантии обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Для этого предлагается: отменить смертную казнь как вид уголовного наказания; учредить должность уполномоченного по правам человека; расширить практику защиты прав граждан со стороны всех юристов, а не только адвокатов.

РЕЗЮМЕ

В статье анализируется правовой статус и деятельность основных органов власти Республики Беларусь, исследуются особенности избирательной системы, порядок формирования и деятельности политических партий, а также высказываются предложения по совершенствованию политической системы Республики Беларусь.

Mikhail Ivanovich Pastukhov

THE SYSTEM OF AUTHORITIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS: LEGAL FRAMEWORK, STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The article analyzes the legal status and activities of the main authorities of the Republic of Belarus, examines the features of the electoral system, the order of formation and activities of political parties, and also makes suggestions for improving the political system of the Republic of Belarus.

KEY WORDS: *President of the Republic of Belarus; National Assembly of the Republic of Belarus; Council of Ministers of the Republic of Belarus; Supreme Court of the Republic of Belarus; Constitutional Court of the Republic of Belarus; electoral system; political parties; transformation of the political system of the Republic of Belarus*

Библиография

- S. A. Alfer (ed.), *Elections: legal framework, electoral technology*, Minsk 2000.
V. N. Bibilo, *Belarusian Judiciary*, Minsk 2018.
A. A. Danilevich (ed.), *Judiciary: textbook*, Minsk 2010.
M. V. Kobas (ed.), *Local Self-Government in Belarus: Materials for VEO The Lev Sapegi Foundation under the European Union and Council of Europe*, Minsk 2017.
M. I. Pastukhov, *Formation and Development of Judicial Constitutional Control in the Republic of Belarus (1994-2014)*, «Socio-Economic and Legal Studies» 2015, No. 4.
M. I. Pastukhov, *The Judicial System of Belarus: Status, Problems, Perspectives*, «Issues of Jurisprudence» 2015, No. 5.
G. A. Vasilevich, *Constitutional Justice*, Minsk 2012.