

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ

"ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ЗАКОН"

ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПОПРАВКАМ И ДОПОЛНЕНИЯМ

КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ, ПРЕДЛОЖЕННЫМ

1

ПРЕЗИДЕНТОМ РЕСПУБЛИКИ

2

ПАРЛАМЕНТСКОЙ ГРУППЫ АГРАРИЕВ И КОММУНИСТОВ

Кестусис Лапинкас /Литва/

1. ПРОЕКТ ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ, ПРЕДЛОЖЕННЫМ

ПРЕЗИДЕНТОМ А. ЛУКАШЕНКО

1. Проект изменений Конституции, представленный на референдум А. Лукашенко, Президентом Республики Беларусь, предлагает изменить 1/3 статей Конституции, принятой в 1994 г. Однако, исходя из фактического объема Конституции, предложенные изменения затрагивают половину всего объема Конституции. Эти предложения разнятся, они затрагивают многие разделы, такие, как, например, "Основы конституционного строя", "Личность, общество, государство" и даже порядок изменения Конституции. Однако большинство изменений приходится на разделы, определяющие принципы организации органов государственной власти и их статус. Поэтому мы попытаемся вкратце рассмотреть эти разделы проекта с целью определить, удовлетворяют ли они основным принципам современного демократического государства - разделению властей, представительству нации и принципам демократии.

2. В действующей Конституции раздел IV озаглавлен "Законодательная, исполнительная и судебная власть" /такой же порядок применяется при изложении их функций/, а в проекте дается отличающийся порядок властей: "Президент, Парламент, Правительство, Конституционный Суд".

В самом начале проекта /глава 3 "Президент"/ делается попытка дать новую концепцию института президентства. В ст. 95 действующей Конституции содержится традиционная формулировка, что "Президент Республики Беларусь является главой государства и исполнительной власти", а в ст. 79 проекта говорится:

"Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина.

Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. 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, государством и обществом".

В этом случае трудно говорить о логической концепции института, можно только констатировать, что это скорее всего похоже на попытку придать большую важность этому институту, возвысить его над другими властями. При этом возникает сомнение, соответствует ли это принципу разделения властей, сформулированному в ст. 6 Конституции.

3. Проект предоставляет практически неограниченные, неконтролируемые права Президенту образовывать, упразднять и реорганизовывать государственные органы, начиная от Администрации Президента и кончая консультативными и другими органами при Президенте. По предложению Премьер-министра он определяет также структуру правительства.

Права в другой сфере - назначать высших должностных лиц государства - также такого порядка. В частности, Президент назначает руководителей органов государственного управления и определяет их статус, назначает других должностных лиц, предусмотренных законом, формирует и руководит Национальным советом безопасности, назначает и освобождает членов названного Совета. В компетенцию Президента входит также формирование Правительства: назначать Премьер-министра /с согласия Палаты

представителей/, его заместителей, министров и других членов правительства, принимать решение об отставке Правительства или его членов. Заслуживает внимания тот факт, что Президент имеет право по своей инициативе принимать решение об отставке Правительства и освобождении от должности любого члена Правительства.

Полномочия Президента по кадровым вопросам не ограничиваются должностными лицами института исполнительной власти. Проект Конституции предусматривает, что Президент принимает непосредственное участие в формировании Парламента: он назначает треть сенаторов. Его прерогативой является формирование всего судейского корпуса: Президент назначает Председателя Конституционного Суда и 5 его членов /Сенат избирает 6 других судей/, с согласия Сената назначает Председателя и членов Верховного Суда, назначает по своему усмотрению всех остальных судей Республики. Президент назначает и освобождает Председателя Комитета государственного контроля, назначает с согласия Сената Генерального Прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка. Президент имеет также право освободить Председателя Верховного Суда, Генерального Прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка по ходатайству Сената. Действующая Конституция решает вышеперечисленные вопросы более сбалансированным путем. В этом же случае о балансе властей и уравнивании речь нельзя вести.

4. Отношения между Президентом Республики и Парламентом достойны отдельного разговора. Помимо обычных полномочий главы государства /объявлять об очередных и внеочередных выборах в Палаты Парламента, роспускать Палаты Парламента в случаях, предусмотренных Конституцией, обращаться к Парламенту с посланиями, подписывать или накладывать вето на принятые Парламентом законы /проект предусматривает специальные полномочия Президента в отношении Парламента/. Во-первых, Президент непосредственно формирует верхнюю Палату - он назначает треть членов Сената /сенаторов/. Во-вторых, в проекте Конституции непосредственно констатируется, что Президент "имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением". В третьих, Президент издает не только указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики, но и декреты, имеющие силу закона.

Проект предусматривает, что Парламент может делегировать Президенту законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Однако также предусматривается, что "в силу особой необходимости и срочности Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона". Вышеназванные положения проекта вряд ли соответствуют принципу разделения властей.

5. Досрочный роспуск парламента обычно практикуется в странах, имеющих форму парламентского правления. Но президентские республики /например, США/ не применяют названного механизма. Поэтому вызывает удивление тот факт, что Беларусь, заявляя, что в соответствии с Конституцией является государством, имеющим чисто президентскую модель правления, предусматривает досрочное окончание срока полномочий Парламента. Однако следует обратить внимание на основания для роспуска Парламента. Первую группу их можно назвать конфликтом между Парламентом и Правительством, т.е. когда Палата представителей выражает вотум недоверия Правительству или дважды отказывает в даче согласия на назначение Премьер-министра. Широкая и неограниченная норма такого рода практически парализует парламентский контроль за работой Правительства и препятствует ему более активно формировать Правительство. Следующее основание даже более любопытно и оригинально: "полномочия Палаты представителей или Сената также могут быть прекращены досрочно на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения Конституции Палатами Парламента". Таким образом, в этом случае получается, что деятельность Парламента контролируется и предусматривается поручить юридическому институту осуществлять этот контроль. Без сомнения, этот вид контроля противоречит принципам общественного представительства и принципам общего парламентаризма.

В вышеприведенных случаях решение о прекращении полномочий Парламента принимается Президентом Республики. Президент, прекратив досрочно полномочия одной Палаты, имеет право сделать это также со второй. При этом по проекту Конституции для этого не требуется никаких юридических оснований.

6. Этим проектом предусматривается установление "жесткой", централизованной системы власти в государстве. Это пирамида, в вершине которой находится Президент, имеющий фактически

неограниченные полномочия: ему принадлежит окончательное слово при формировании Правительства, он определяет его структуру и изменяет его состав без каких-либо ограничений, он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, а также отменять акты Правительства, он формирует все органы государственного управления, он назначает их руководителей и определяет их статус, он назначает других официальных лиц, либо непосредственно либо через сформированные органы он осуществляет контроль за выполнением законов местными самоуправляемыми органами, он имеет право приостанавливать выполнение решений местных советов и отменять постановления местных исполнительных органов в случае, если они противоречат закону. Говоря об установлении государственного правления в Беларуси, следует отметить факт, что имеются два центральных органа управления: Администрация Президента и Правительство. В соответствии с действующей Конституцией Республики Беларусь 1994 г. Кабинет Министров создается при Президенте /см. ст. 106/, в то время, как о статусе Правительства говорится очень кратко в главе о Президенте. В этом аспекте проект Конституции отличается. Он содержит новую главу под названием "Правительство - Кабинет Министров Республики Беларусь. Кроме того, он содержит три статьи под теми же номерами /106-108/, что и в действующей Конституции, однако их содержание отличается. В ст.106 говорится, что исполнительную власть осуществляет Правительство - Кабинет Министров, который является центральным органом государственного управления, Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. Однако положения, которые определяют компетенцию Правительства, не избегают дублирования с компетенцией Президента и даже с компетенцией Парламента. Кроме того, в проекте Конституции принижается влияние Парламента при формировании Правительства насколько это возможно /в настоящее время оно ограничивается только дебатами при назначении Премьер-министра/, в то время как осуществление парламентского контроля за работой Правительства влечет за собой досрочное прекращение полномочий Парламента. С другой стороны, проект Конституции предусматривает неограниченные права Президента отправлять Правительство в отставку или освободить от обязанностей любого его члена.

Таким образом, в проекте опять просматривается доминирование исполнительной власти, видна также попытка усилить ее любыми

средствами. Игнорируется вопрос баланса властей и механизма противовеса и взаимного контроля за полномочиями.

7. Одним из наиболее значительных изменений восточных институтов власти является создание Парламента - Национальной Ассамблеи, состоящей из двух Палат - вместо Верховного Совета, состоящего только из одной Палаты. Конечно, можно спорить, нужен ли унитарному и сравнительно молодому государству двухпалатный парламент, ускорит ли он реформу юридической системы, имеет ли он в этом конкретном случае какие-либо преимущества в сравнении с однопалатным парламентом и т.д. Конечно, несомненно, что выбор парламентской структуры является неоспоримым правом каждого государства и его граждан. Поэтому мы ограничимся кратким сравнением существующего статуса Парламента со статусом, предлагаемым в проекте.

Один из положительных аспектов преобразования - уменьшение количества депутатов почти вдвое. Однако даже частичный отказ от формирования Парламента путем выборов /т.е., предусматривая, что треть сенаторов будет назначаться Президентом, / не может считаться обоснованным, так как это противоречит принципам демократии.

Проект Конституции предусматривает, что срок полномочий Парламента сокращается с 5 до 4 лет. Он устанавливает точное время в отношении созыва двух сессий в год и их максимальной продолжительности /первая должна длиться не более 80 дней, вторая - не более 90 дней/. Несмотря на короткую продолжительность обеих сессий, проектом ограничивается возможность созыва внеочередных сессий - они могут быть созваны только в случае крайней необходимости по требованию только Президента или большинства не менее двух третей от полного состава каждой из Палат, на них должны рассматриваться только определенные вопросы. И предложение, что внеочередные сессии должны открываться и закрываться указами Президента, звучит необычно. Это вряд ли может быть совместимо с независимостью парламента и статусом института, представляющего нацию.

8. В проекте делается попытка разграничить полномочия обеих Палат Парламента, поэтому для общего рассмотрения им оставлены лишь два вопроса, которые ими решаются совместно - законодательство и процедура импичмента Президента. В общем можно сказать, что в проекте делается попытка ограничить полномочия

Парламента. Например, теперь только Президент может принять решение назначить референдум, даже полномочия в законодательной сфере ограничены путем уточнения вопросов, которые должны регулироваться законами /см. п.2 ст.97/. Можно считать, что данный перечень вопросов, входящих в компетенцию, окончательный, так как проект содержит общее положение, что Палата представителей /и, соответственно, Сенат/ "могут принимать решения по другим вопросам, если это предусмотрено Конституцией" /см. ст.97 и 98/. Имеются другие положения, ограничивающие волю законодателя, например, относительно представления на обсуждение проектов законов по финансовым вопросам только с согласия Президента /или Правительства/, право Президента вносить предложения о срочном рассмотрении проекта закона /в этом случае Парламент должен рассмотреть проект в течение 10 дней/, право Президента требовать, чтобы Парламент голосовал за предложенный Президентом или Правительством проект в целом, положение о том, что проект закона становится законом с момента принятия большинством от полного состава каждой из Палат, очень высокая планка кворума на сессиях Палат - не менее двух третей от полного состава каждой из Палат и т.д.

Не представляется возможным утверждать, что вышеприведенные ограничения полномочий и деятельности Парламента являются достижением в представительной демократии. Нельзя также их назвать попыткой стремиться к достижению баланса властей.

2.ПРОЕКТ ЗАКОНА
 ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ И ДОПОЛНЕНИЯХ КОНСТИТУЦИИ,
 предложенный парламентской группой
 Республики Беларусь

1.Проект закона об изменениях и дополнениях Конституции, предложенный группой членов Парламента по меньшей мере вдвое меньше проекта Президента. Важнейшие моменты заключаются в следующем:

1/ Предлагается отменить статью 81 Конституции о референдуме /оставив в проекте статью о референдуме/.

2/ Предлагается убрать из Конституции раздел 4, озаглавленный "Президент Республики Беларусь"

3/ Предлагается добавить раздел 5 "Кабинет Министров"

4/ Предлагается изменить и дополнить нормы, определяющие статус Парламента

5/ Предлагается частично изменить статус Конституционного Суда.

Вкратце рассмотрим некоторые из названных предложений.

2. Вместе с предложением отказаться от института президентства в проекте содержится предложение передать функции главы государства Спикеру Парламента /Верховного Совета/. Ст. 62 гласит:

"Председатель Верховного Совета Республики Беларусь является высшим должностным лицом республики и представляет ее во взаимоотношениях с другими государствами. Председатель Верховного Совета избирается тайным голосованием из числа депутатов Верховного Совета сроком на пять лет и не более чем на два срока подряд.

Председатель Верховного Совета подотчетен Верховному Совету. Председатель Верховного Совета в случае нарушения Конституции Республики Беларусь может быть отозван по решению не менее двух третей правомочного состава /173 депутата/ депутатов Верховного Совета."

В соответствии с этим и предполагаются его полномочия. Он имеет право подписывать законы, представлять Верховному Совету не реже одного раза в год доклады о положении республики и о важнейших вопросах ее внутривластной и внешнеполитической деятельности, вести переговоры и подписывать международные договоры, назначать областных и судей низших инстанций. Государственные представительные функции по действующей Конституции принадлежат Председателю Верховного Совета /т.е. в настоящее время эти функции разделены между Президентом Республики и Председателем Верховного Совета/. Таким образом, проект предусматривает только минимальные /можно сказать, символические/ полномочия главы государства для Председателя Верховного Совета. Следует однако отметить, что отмена института главы государства не соответствует концепции европейского демократического государства и может рассматриваться только как возврат к "советской" модели государственного механизма.

2. В проекте предусматривается частично изменить полномочия Парламента, т.е. добавить их /хотя количество пунктов осталось прежним /19/. Новые полномочия: назначать Премьер-министра, утверждать состав Кабинета Министров и программу его деятельности, образовывать и упразднять министерства Республики, отменять решения Председателя Верховного Совета, постановления и распоряжения Кабинета Министров, решения местных советов. Эти, а также другие полномочия /т.е. предусмотренные действующей Конституцией/ придадут исключительную юрисдикцию Верховному Совету. Передача большинства названных функций Парламенту связана с упразднением института президентства. Однако передача права отменять акты исполнительной власти /Кабинета Министров/ законодательной ветви едва ли соответствует принципу разделения властей.

4. Как уже было упомянуто, в проекте имеется новая глава 5 "Кабинет Министров". Действующая Конституция предусматривает, что исполнительная власть сконцентрирована в руках Президента и Правительство рассматривается как находящееся при Президенте /ст. 106 Конституции/. В проекте Кабинет Министров предполагается высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, который ответственен перед Парламентом и ему подотчетен. В проекте предусматриваются обычные /стандартные/ функции Правительства, парламентский контроль за деятельностью Правительства. Таким образом, положения этого проекта не вызывают большого беспокойства в отношении того, отвечают ли они принципам демократической государственной структуры управления. То же самое можно в основном сказать по вопросу изменений статуса Конституционного Суда.