

мократии, способной установить и обеспечить устойчивый мир на Земле. Это одна из важнейших проблем современности.

Демичев Д.М.
БГЭУ (Минск)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Термин «президент» (от лат. – «praesidens») означает – сидящий впереди. В античные времена президентами называли лиц, исполняющих функции председательствующих на различных заседаниях. Очевидно, поэтому Толковый словарь русского языка В. Даля определяет термин «президент» как старший чин совещательного места, управления. Впоследствии из данного первоначального значения слова «президент» появилась такая должность как президент сената.

Первым в мире государством, в котором зародилась современная система института президентства, были США, хотя на первоначальном этапе американской государственности и законодательная и исполнительная власть были сосредоточены в едином представительном органе – Континентальном конгрессе. Затем президентская система правления была установлена в ряде латиноамериканских государств. Первыми европейскими странами, где была введена должность президента как главы государства, были Франция и Швейцария (1848 г.).

После окончания первой мировой войны президенты стали высшими должностными лицами в Австрии, Веймарской республике, Латвии, Литве, Польше, Турции, Чехословакии, Эстонии. Несколько позже институт президентства был введен на Филиппинах, в Сирии и Ливане. После второй мировой войны он был учрежден в Италии, Греции, Португалии, Исландии, Мальте, Южной Корее, Южном Вьетнаме, Тайване, Индии, Пакистане, Бангладеш, Иране, Ираке, Афганистане, а также практически во всех африканских государствах. Этот процесс в послевоенное время затронул и бывшие социалистические государства (СФРЮ, ЧССР, СРР, КНДР). В конце 1980-х годов в ходе фундаментальных преобразований на мировой арене он перекинулся на Советский Союз, когда в соответствии с изменениями в Конституцию СССР, внесенными Съездом народных депутатов СССР 14 марта 1990 г., был учрежден пост Президента СССР.

Впоследствии дальнейшее распространение института президентства произошло на большинство бывших советских республик. В каждой из них ныне конституционно закреплена президентская форма правления. Кроме Молдавии, Беларуси и стран Балтии они везде являются не только главами государств, но и главами исполнительной власти.

Глава государства – это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо государства, представляющее государство вовне и внутри страны; это – символ государственности. В разных странах мира согласно конституциям правовой статус главы государства определяется или как неотъемлемый элемент парламента (Индия), либо как орган исполнительной власти, кон-

центрирующий в своих руках исполнительную власть (США), либо как единственный властитель (Саудовская Аравия), либо лишь как символ государственно-сти (Япония). В Иране полномочия главы государства разделены между руководителем государства, избираемым особым образом из высших духовных лиц, и президентом («двуглавая президентура»). В Швейцарии полномочия главы государства осуществляет правительство, а президент избирается из его состава Федеральным собранием сроком на один год и по существу не обладает какими либо властными полномочиями.

Во многих же странах глава государства – это должностное лицо, занимающее особое положение в государстве, не входящее в какую-либо ветвь власти и являющееся властным арбитром по отношению к другим институтам государства. Вместе с тем, независимо от разновидности глава государства в большинстве стран мира имеет огромные властные полномочия: он является гарантом конституции, прав и свобод граждан, имеет право на созыв сессий парламента, право вето по отношению к законам, их подписание и опубликование, формирование правительства, других высших органов государства, назначение судей, дипломатических представителей т. д. В сфере правового статуса личности глава государства вправе принимать лиц в гражданство, смягчать наказания, предоставлять помилование, награждать государственными наградами, присваивать почетные звания и т. д. Зачастую он выступает с инициативой согласительных процедур между различными ветвями власти, государственными органами, между фракциями, субъектами федерации. Глава государства обладает полномочиями, относящимися к деятельности парламента и осуществлению законодательной власти: назначение даты выборов в парламента, созыв сессий парламента, досрочный роспуск парламента и назначение его досрочных выборов, подписание (санкционирование) законов. Кроме того, глава государства имеет право законодательной инициативы. В сфере нормотворческой деятельности глава государства издает нормативные акты – указы, декреты, декреты-законы. В ряде стран нормативные правовые акты, издаваемые главой государства, по своей юридической силе равны закону. И хотя такие акты имеют подзаконный характер, на практике они могут иметь доминирующее значение.

Согласно конституционным установлениям многих стран глава государства имеет большие властные полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций. Он, в частности, вправе объявить чрезвычайное, военное, осадное положение, вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию. Будучи, как правило, верховным главнокомандующим, глава государства отвечает по конституции за безопасность государства, принимает меры по охране государственного суверенитета. Однако данные ипостаси должности главы государства далеко не исчерпывают всех его полномочий в соответствии с фактическим политико-правовым статусом.

Таким образом, будучи по существу верховным магистратом, глава государства имеет такие властные полномочия, каких не имеет ни одна другая ветвь государственной власти – ни законодательная, ни исполнительная, ни судебная. Как бы возвышаясь над ними, глава государства, взаимодействуя между ними и являясь властным арбитром, занимает подобающее ему доминирующее положение.

ние среди других ветвей власти, являясь фактически первой, главной и высшей ветвью власти.

В Республике Беларусь институт президентства возник с принятием 15 марта 1994 г. Конституции Республики Беларусь. Однако генезис данного института происходил в непростой политической обстановке. При первом обсуждении проекта новой Конституции Республики Беларусь на седьмой сессии Верховного Совета двенадцатого созыва (11 ноября 1991 г.) самые острые разногласия между представителями различных политических течений возникли именно относительно конституционной модели государственного устройства – какой должна быть республика – президентской или парламентской. На десятую сессию Верховного Совета (23 октября 1992 г.) Конституционной комиссией был представлен проект, предусматривающий парламентскую республику (президент – глава государства, он не осуществляет руководство исполнительной властью). Но уже на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Беларусь (19 мая 1993 г.) представленный проект Конституции закреплял статус президентской республики. Тем не менее, в ходе работы сессии острые разногласия относительно формы правления по-прежнему сохранялись. Исходя из этого, 17 июля 1993 г. Верховный Совет путем голосования определял свое отношение к трем вариантам:

1. Беларусь – президентская республика, где президент – глава государства и исполнительной власти;
2. Президент – глава государства (главой исполнительной власти не является);
3. Единичный глава государства отсутствует (вариант: Верховный Совет-Совет Министров, т. е. сохранение существующего на тот момент положения, с уточнением статуса указанных выше органов).

Окончательное решение относительно организации государственной власти в республике приняла тринадцатая сессия Верховного Совета, которая начала свою работу в ноябре 1993 г.

При исследовании политико-правового феномена президентства очевидно недостаточным будет лишь анализ относящихся к данному институту конституционных и иных правовых норм. Не менее важным является определение соотношения этих норм с политической практикой президентов. Совершенно очевидно, что само по себе учреждение поста президента вовсе не означает одновременного возникновения самого института президентства с присущими ему формами, чертами, признаками организации и функционирования. Его становление – сложный, исторически длительный процесс. Институт президентства в любом государстве займет подобающее ему место в политической системе лишь тогда, когда будет создана прочная конституционная база президентства и будет существовать широкая социально-политическая поддержка президентской власти. Для этого максимально четко должны быть определены правовой статус президента, его полномочия и очерчены рамки этих полномочий, а также правовая регламентация взаимоотношений с парламентом, правительством, судебной властью, органом конституционного надзора, органами местного управления и самоуправления.

Генезис института президентства в Беларуси, необходимость учреждения поста президента были обусловлены совокупностью социально-политических и правовых факторов. Среди них: кардинальные изменения в политической системе государства в результате августовских событий 1991 г.; вакуум исполнительной власти в стране после устранения с политической арены органов КПСС-КПБ; принципиальные изъяны парламентских структур и неспособность существующих политико-правовых институтов центральной власти разрешать политические и социально-экономические проблемы и противоречия; ограниченная возможность и уязвимость Советов как представительных органов власти по стабилизации политической и социально-экономической ситуации после ликвидации монополии КПСС на власть, а также чрезмерное увлечение Верховного Совета законотворческой деятельностью в ущерб распорядительной и контрольной функциям.

В процессе конструирования модели института президентства в Республике Беларусь была апробирована практика бывшего СССР, стран-членов СНГ, а также государств дальнего зарубежья. При этом велся поиск наиболее рациональных форм, черт и признаков организации и функционирования данного института, определяющих его своеобразие и индивидуальность, исторические и национальные особенности, исключая механическое копирование опыта других стран.

Полномочия президента, как верховного магистрата, его правовой статус и роль в политической системе государства определяются, прежде всего, соответствующими конституционными установлениями. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь 1994 г., согласно которой был впервые учрежден институт президентства, Президент являлся главой государства и исполнительной власти. Осуществление Президентом функций не только главы исполнительной власти, но и главы государства являлся одним из важнейших прецедентов персонализации государственно-правовой и социальной ответственности за состояние дел в государстве.

Располагая по очерченным рамками Конституции 1994г. полномочиями, Президент Республики Беларусь в ходе осуществления государственной политики выступал в разных качествах: как глава государства (статья 95 Конституции); как глава исполнительной власти (статья 95); как Главнокомандующий Вооруженными Силами (п.24 статьи 100), как глава Совета Безопасности (п.23 статьи 100); как фактический глава внешнеполитического ведомства (п.п. 15 и 16 статьи 100). Однако данные ипостаси президентской должности не исчерпывали всех его полномочий в соответствии с фактическим политико-правовым статусом.

Президент был наделен правом управлять всей системой органов исполнительной власти для реализации законов, других нормативных правовых актов, издания на их основе своих собственных указов и распоряжений. Вместе с тем в тот период существовал определенный дисбаланс полномочий Президента и исполнительной власти в целом, с одной стороны, и законодательной и судебной – с другой. По существу исполнительная власть несла ответственность за издержки и просчеты законодательной власти.

Правовой статус Президента Республики Беларусь определен в разделе IV, главе 3 Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). В силу установлений Конституции (статья 79) Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции, 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, и обладает большими властными полномочиями в области внешней и внутренней политики. Ныне Президент олицетворяет собой как бы верховную власть. Как глава государства, Президент обеспечивает преемственность и взаимодействие органов государственной власти, и таким образом, располагает огромными возможностями для реализации государственной политики.

Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом.

Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее 10 лет непосредственно перед выборами.

Президент Республики Беларусь избирается на 5 лет непосредственно народом на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо может быть Президентом не более двух сроков.

Кандидаты на должность Президента выдвигаются гражданами Республики Беларусь при наличии не менее 100 тыс. подписей избирателей.

Выборы Президента назначаются Палатой представителей не позднее, чем за 5 месяцев и проводятся не позднее, чем за 2 месяца до истечения срока полномочий предыдущего Президента.

Если должность Президента оказалась вакантной, выборы проводятся не ранее чем через 30 дней и не позднее чем через 70 дней со дня открытия вакансии. Выборы считаются состоявшимися, если в голосовании приняли участие более 50% граждан Республики Беларусь, включенных в списки избирателей. Президент считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании.

Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, то в двухнедельный срок проводится второй тур голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов избирателей. Избранным считается кандидат в Президенты, получивший при повторном голосовании больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Порядок проведения выборов Президента определяется Законом Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» и Избирательным кодексом Республики Беларусь.

Согласно статье 83 Конституции Республики Беларусь Президент вступает в должность после принесения Присяги следующего содержания: *"Вступая в должность Президента Республики Беларусь, торжественно клянусь верно, служить народу Республики Беларусь, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Республики Беларусь, свято и добросовестно исполнять возложенные на меня высокие обязанности"*.

Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, судей Конституционного, Верховного и Высшего Хозяйственного судов не позднее двух месяцев со дня избрания Президента. С момента принесения Присяги вновь избранным Президентом полномочия предыдущего Президента прекращаются.

Компетенция Президента Республики Беларусь определяется статьей 84 Конституции, в силу которой Глава государства:

- назначает республиканские референдумы;
- назначает очередные и внеочередные выборы в Палату представителей, Совет Республики и местные представительные органы;
- распускает палаты в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией;
- назначает 6 членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов;
- образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте;
- с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра;
- определяет структуру Правительства Республики Беларусь, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов;
- с согласия Совета Республики назначает на должность Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Хозяйственного Суда из числа судей этих судов;
- с согласия Совета Республики назначает на должность судей Верховного Суда, судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка;
- назначает 6 судей Конституционного Суда, иных судей Республики Беларусь;
- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля;
- обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики;

- обращается с ежегодными посланиями к Парламенту, которые заслушиваются без обсуждения на заседаниях Палаты представителей и Совета Республики; имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением;

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Республики Беларусь;

- назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус; назначает представителей Президента в Парламенте и других должностных лиц, должности которых определены в соответствии с законодательством, если иное не предусмотрено Конституцией;

- решает вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, его прекращении и предоставлении убежища и др.

В соответствии со статьей 85 Конституции Республики Беларусь Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. В случаях, предусмотренных Конституцией (статья 101), Президент издает декреты, имеющие силу законов. Президент непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение декретов, указов и распоряжений. Он не может занимать другие должности, получать помимо заработной платы денежные вознаграждения, за исключением гонораров за произведения науки, литературы и искусства.

Президент Республики Беларусь приостанавливает членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий.

Весьма обширны полномочия Президента Республики Беларусь, дающие ему возможность участвовать в законодательной деятельности. Согласно статье 99 Конституции Республики Беларусь Президенту наряду с депутатами Палаты представителей, Советом Республики, Правительством и гражданами, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек, принадлежит право законодательной инициативы.

Лишь с согласия Президента либо по его поручению – Правительства, могут вноситься в Палату представителей законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов.

Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей и Совет Республики в этом случае должны рассмотреть данный проект в течение 10 дней со дня внесения на их рассмотрение.

По требованию Президента (либо, с его согласия, по требованию Правительства) Палата представителей, Совет Республики на своих заседаниях принимают решения, голосуя в целом за весь внесенный Президентом или Правительством проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством.

Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, либо принятый Палатой представителей в порядке, предусмотренном статьей 100 Конституции Республики Беларусь (в случаях отклонения законопроекта Советом Республики и принятия закона по требованию Президента Палатой представителей двумя третями голосов от полного ее состава), представляется в 10-дневный срок Президенту на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Если Президент не возвращает какой-либо закон на протяжении 2 недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным. Закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Парламент в связи с окончанием сессии.

При несогласии с текстом закона Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями Президента не позднее 30 дней. Если закон будет принят Палатой представителей большинством не менее двух третей голосов от полного состава, он вместе с возражениями Президента в 5-дневный срок направляется в Совет Республики, который также должен рассмотреть его повторно не позднее 20 дней.

Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики. Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента подписывается Президентом в 5-дневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

В таком же порядке палатами рассматриваются возражения Президента на отдельные положения закона, которые возвращаются для повторного голосования. В этом случае до вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента.

В силу статьи 101 Конституции Республики Беларусь Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.

В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра. Временные декреты должны быть в 3-

дневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены.

Согласно статье 87 Конституции Республики Беларусь Президент может в любое время подать в отставку. Отставка Президента принимается Палатой представителей. Кроме того, Президент Республики Беларусь может быть досрочно освобожден от должности при стойкой неспособности по состоянию здоровья исполнять свои обязанности. Решение о досрочном освобождении Президента принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей и большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики на основании заключения специально создаваемой палатами комиссии.

Президент Республики Беларусь может быть смещен с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления. Решение о выдвижении обвинения и его расследовании в этом случае считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей по предложению не менее одной трети ее депутатов. Расследование обвинения организуется Советом Республики. Президент считается смещенным с должности, если за это решение проголосовало не менее двух третей от полного состава Совета Республики, а также не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

Непринятие Советом Республики и Палатой представителей решения о смещении Президента с должности в течение месяца со дня выдвижения обвинения означает отклонение обвинения.

Предложение о смещении Президента Республики Беларусь с должности не может инициироваться в период рассмотрения в соответствии с Конституцией вопроса о досрочном прекращении полномочий Парламента.

В случае смещения Президента в связи с совершением преступления дело по существу обвинения рассматривается Верховным Судом Республики Беларусь.

Согласно статье 89 Конституции Республики Беларусь в случае вакансии должности Президента или невозможности исполнения им своих обязанностей по основаниям, предусмотренным Конституцией, его полномочия до принесения Присяги вновь избранным Президентом переходят к Премьер-министру.

Разрабатывая в XVIII в. классическую теорию разделения властей в ее современном виде на законодательную (парламент, местные органы самоуправления) исполнительную (правительство и его учреждения, исполнительные учреждения на местах – префектуры), судебную (конституционный и верховный суды, судебная система, органы надзора и т. п.), Ш.Монтескье тем не менее в указанной схеме упустил еще одного легитимирующего субъекта высшей власти, который бы мог выступать в роли главного механизма в системе «сдержек и противовесов», координирующего органа и арбитра в случаях возникновения конфликтных ситуаций между иными ветвями власти, – монарха, императора, царя, за что подвергался критике своими же современниками.

Вместе с тем теоретическое обоснование идеи единства государственной власти как в их правовом, так и практическом аспектах началось задолго до появления теории разделения властей Дж. Локка и Ш. Монтескье. Принцип соединения законодательной, исполнительной, и отчасти судебной власти в одних руках имел место в государственной жизни многих стран, поскольку обладал рядом существенных достоинств, и, прежде всего, позволял обеспечение оперативного разрешения важнейших вопросов государственной жизни, благодаря чему исключал возможность переноса ответственности за ошибки в руководстве на другие властные структуры. Данный принцип поддерживал Г. Гегель, который отмечал, что «государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь». Как особые проявления единой верховной власти народа рассматривал Ж.-Ж. Руссо законодательную, исполнительную и судебную власть.

Политико-юридическая наука и конституционная практика не должны исходить из того, что число и формы взаимодействующих и конкурирующих ветвей власти должно быть ограничено раз и навсегда установленной несколько веков назад классической триадой ветвей власти. Данная структура должна быть открыта и для других, в том числе и новых ветвей власти, если они объективно вторгаются в государственную и общественно-политическую жизнь. Если же вести речь о главе государства, как о ветви власти, то политико-юридическая практика периода после Ш. Монтескье доказала важность, жизненность и необходимость дополнения триады ветвей власти еще одной ветвью – ветвью главы государства. Более того, данная ветвь должна занимать главенствующее место среди других ветвей власти. Тем более что исторически первой была организация государственной власти, при которой вся ее полнота сосредотачивалась в руках одного органа – монарха. Исходя из сказанного в данном контексте, следовало бы официально закрепить в Конституции Республики Беларусь наличие еще одной, реально существующей в конституционной практике ветви власти, – *президентской*, которая должна занять подобающее ей доминирующее положение среди других ветвей, ибо давно фактически является первой, главной и высшей ветвью власти (к примеру, Конституция Литовской Республики (статья 5), принятая гражданами путем референдума 25 октября 1992 г., установила, что государственная власть в Литве осуществляется Сеймом, Президентом Республики, Правительством и Судом).