

Глава государства: конституционно- правовой статус



Наталья КАРПОВИЧ,
заместитель
Председателя
Конституционного Суда
Республики Беларусь,
доктор юридических
наук

Конституция Республики Беларусь с изменениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года, обеспечила стабильные конституционно-правовые основы для развития государственных институтов, гражданского общества и государства в целом. Закрепленная в ней система государственной власти с соответствующим статусом Главы государства, обуславливающим его стратегически целеполагающее воздействие на все сферы общественных отношений, функции арбитра и координатора отношений между ветвями власти, решающее влияние на управление делами государства, отвечала целям эффективного функционирования органов государственной власти в новых социально-политических условиях, задачам формирования правовой системы страны, достижения внутреннего политического консенсуса и защиты молодого независимого государства от внешних угроз.

Декларация от 27 июля 1990 года утвердила государственный суверенитет Республики Беларусь во имя высшей цели – свободного развития и

благополучия, достойной жизни каждого гражданина страны на основе обеспечения прав личности в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и ее международными обязательствами (ст. 3 Декларации).

15 марта 1994 года была принята Конституция Республики Беларусь, которая определила устои государственно-правовой системы общества и государства. Республика Беларусь была объявлена унитарным демократическим социальным правовым государством, основывающимся на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной. Учреждение Конституцией поста Президента Республики Беларусь как Главы государства и исполнительной власти свидетельствовало о стремлении белорусского общества и государства развиваться в демократическом русле.

Институт президентства был воспринят практикой конституционного строительства Беларуси в силу признания его в обществе наиболее адекватным воплощением прогрессивной формы государственного управления, идеи действен-

ОБ АВТОРЕ

КАРПОВИЧ Наталья Александровна.

Родилась в д. Докудово Лидского района Гродненской области. В 1989 году окончила юридический факультет Белорусского государственного университета, в 1992 году – аспирантуру Института философии и права Национальной академии наук Беларуси. В 2010 году прошла переподготовку в Институте государственной службы Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

В 1992–1997 годах – старший референт отдела по вопросам законодательства и правопорядка, заведующий сектором экспертно-правового управления Секретариата Верховного Совета Республики Беларусь, в 1997–2001 годах – заведующий отделом экспертно-правового управления, начальник управления – заместитель начальника Главного экспертно-правового управления Секретариата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, в 2001–2014 годах – начальник экспертно-правового управления, Главного экспертно-правового управления Секретариата Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

С марта 2014 года – судья, с марта 2017 года – заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь. С 2017 года – представитель Республики Беларусь в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

Доктор юридических наук (2012), доцент (2010).

Автор более 100 научных публикаций в области теории государства и права, конституционного права, государственного управления, экологического права, в том числе трех монографий. Участвовала в подготовке ряда законов и иных нормативных правовых актов Республики Беларусь, рекомендательных модельных нормативных правовых актов МПА СНГ и МПА ЕврАзЭС.

ной исполнительной власти в молодом независимом государстве.

В результате проведенного 24 ноября 1996 года республиканского референдума в Конституцию были внесены изменения и дополнения, направленные на совершенствование модели государственной власти и перераспределение полномочий между ее органами. Конституционный институт Президента Республики Беларусь – Главы государства занял доминирующее положение по отношению к другим институтам государственной власти. Были усилены фундаментальные прерогативы Президента в политико-правовой системе, уточнены обеспечивающие их полномочия. При этом осуществлен переход в направлении от модели совмещения Президентом функций непосредственного осуществления исполнительной власти к модели, предусматривающей усиление его конституционного статуса как Главы государства, возвышающегося над ветвями власти и дистанцированного от них.

Одновременно Конституцией определялась законодательная компетенция парламента – Национального собрания, направления его влияния и контроля обеспечивались соответствующими полномочиями. В отдельной главе закреплялся статус правительства – Совета Министров как органа, осуществляющего исполнительную власть и государственное управление. Конституционный статус судебной власти был дополнен положениями об обязательности судебных постановлений для всех граждан и должностных лиц. В целом система сдержек и противовесов, иных механизмов, призванных обеспечить согласованную деятельность государственных органов как условие должного баланса между ветвями государственной власти, в нормах Конституции получила более последовательное отражение.

Конституционно-правовые аспекты функционирования института президентства в Республике Беларусь включают систему норм Конституции, определяющих требования, предъявляемые к

лицам для замещения поста Президента, порядок избрания и прекращения его полномочий (организационный аспект), прерогативы Главы государства (системный аспект), неразрывно связанные с соответствующими полномочиями Президента в системе государственной власти (функциональный аспект).

Согласно статье 80 Конституции Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее десяти лет непосредственно перед выборами. Квалифицированные цензы гражданства и оседлости определяют возможность для кандидата на пост Президента по рождению, гражданству, образу жизни и жизненному опыту единолично выступать ассоциированным носителем функций народовластия и прерогатив Главы государства. При этом замещение поста Президента путем прямых выборов непосредственно народом Республики Беларусь при тайном голосовании (часть первая ст. 81) придает избранному Главе государства наивысшую легитимность, отвечает его конституционному статусу как лидера нации.

Статьей 83 Конституции предусмотрено принесение Президентом присяги в ходе торжественной церемонии вступления его в должность, которая является символом устойчивой государственности и поддержки нацией избранного Главы государства.

Выполнение Главой государства роли гаранта Конституции, стоящего над ветвями власти, требует его политической и иной нейтральности и независимости, в связи с чем статья 86 определяет ограничения в части возможности занятия Президентом иных должностей, его членства в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели. Глава государства, будучи избранным народом Республики Беларусь, не представляет отдельную политическую силу либо интересы отдельных социальных групп. Он – пред-



◀ Во время встречи Президента Беларуси Александра Лукашенко с судьями Конституционного Суда. 2018 год

ставитель всех граждан, в совокупности составляющих народ Беларуси, и выражает его интересы.

Политическое и правовое значение института президентства отражено в положениях статьи 79 Конституции, закрепляющей прерогативы Главы государства как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечено Конституционным Судом, Конституция по сути есть общественный договор, учреждающий устройство современного белорусского общества и государства. Гарантом невозможности произвольного изменения установленного конституционно-правового порядка является лицо (орган), определенный Конституцией и наделенный для этого особыми юридическими полномочиями.

Глава государства как гарант Конституции выступает политико-правовым институтом, означающим неизбежность общественного договора, содержание которого закреплено Конституцией, защиту Конституции от произвольного нарушения или изменения. Закрепление за ним прерогативы быть гарантом Конституции не исключает обязанности иных публично-властных институтов защищать Конституцию и обеспечивать

реализацию ее принципов и норм. Однако их более узкая деятельность в этом направлении отвечает их роли в государственном механизме, определенной Конституцией, их институциональному положению и функциям, реализуемым ими с учетом ограничений, вытекающих из конституционного принципа разделения властей. В свою очередь, для Главы государства прерогатива быть верховным хранителем Конституции и интегратором государственной власти, обеспечивать неизбежность конституционного строя составляет непосредственное его предназначение, определенное Основным Законом.

Прерогативы Главы государства как гаранта Конституции и гаранта прав и свобод человека и гражданина обладают внутренним единством. Гарантирование прав и свобод человека и гражданина означает и гарантирование Конституции, поскольку эти права и свободы, а также основные гарантии их реализации зафиксированы в Конституции и составляют ее неотъемлемую часть.

Гарантирование Конституции как Основного Закона, являющегося фундаментом всех сфер общественной жизни, предполагает создание политических,

► Глава государства Александр Лукашенко в День Конституции вручил паспорта юным гражданам Беларуси во Дворце Независимости. 2019 год



социально-экономических, юридических и иных предпосылок, в совокупности обеспечивающих верховенство и прямое действие Конституции на всей территории Республики Беларусь, охрану и защиту Конституции, включая конституционные права и свободы человека и гражданина. Это обуславливает необходимость широкого спектра дискреционных властных полномочий Президента, позволяющих ему проявлять соответствующую роль как в обычных условиях функционирования государственной власти, так и в чрезвычайных ситуациях. Более того, Президент обязан осуществлять самостоятельную инициативную деятельность в этих направлениях.

Так, прерогатива Главы государства как гаранта Конституции и гаранта прав и свобод человека и гражданина является основанием его нормотворчества (ст. 84 и 85), восполняющего пробелы в конституционно-правовом регулировании, а также отвечающего потребностям развития страны, в том числе по вопросам, прямо неурегулированным Конституцией, например, связанных с развитием науки, информационных технологий и др., требующим адекватного реагирования.

Ограничения соответствующей деятельности Президента могут предусматриваться нормами Конституции, в том числе закрепляющими конституционные права и свободы человека и гражданина и корреспондирующие им обязанности государства. Так, более чем в 50 статьях Конституции указывается на необходимость регулирования соответствующих отношений на уровне закона.

Интеграционная функция, пронизывая все иные функции Главы государства, занимает среди них доминирующее положение и наиболее зримо проявляется в прерогативе олицетворять единство народа.

Понятие «единство» и обозначающие его термины и словосочетания часто содержатся в государственных и национальных девизах стран мира. Как следует из преамбулы Конституции, посредством ее принятия выражено политическое единство народа Республики Беларусь как нации и субъекта мирового сообщества, желание народа обеспечить гражданское согласие.

Глава государства консолидирует белорусское общество вокруг базовых общенациональных ценностей, единых целей и задач развития, которые изначально объединяют народ и отражены

в Конституции: справедливость, нравственность, уважение к труду и семейным ценностям и др. При этом единство народа не исключается, а, напротив, в большей степени проявляется в условиях плюрализма мнений, органического сочетания национальных и общечеловеческих ценностей, сохранения культурного и иного многообразия в соответствии с нормами Конституции, закрепляющими положения об осуществлении демократии в Республике Беларусь на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений (ст. 4).

Данная прерогатива Главы государства подразумевает также олицетворение им единства не только граждан – единоличных субъектов, но и единства государства и общества как форм самоорганизации этих субъектов. Выражением и обеспечением такого единства являются предусмотренные Конституцией полномочия Президента назначать республиканские референдумы и подписывать принятые ими решения, назначать выборы (ст. 74, пункты 1 и 2 ст. 84), награждать государственными наградами (пункт 18 ст. 84).

Двадцать пять лет независимой Беларуси после принятия Конституции – относительно небольшой для истории срок. Однако именно он стал временем кардинальных социальных перемен. Масштабные трансформации политического устройства общества, его социальной структуры, появление новых ценностей и ориентиров отразились на самосознании людей, их идентичности, глубинном представлении о своем месте в обществе. Эти факторы являлись потенциальной угрозой ослабления единства нации, единства государства и общества.

Определяющая роль Главы государства в эпоху государственной самоорганизации и политико-государственной консолидации Беларуси заключается в гарантировании равновесия между политической системой и социальной средой, препятствовавшего расколу в обществе в условиях цивилизационных, историко-культурных и геополитических

трансформаций постсоциалистического общества в Беларуси и его перехода к обществу гражданскому.

В современный период в процессе становления новой роли Беларуси в глобальном мире достижение единой гражданской общности нации требует понимания гражданами своей единой гражданской миссии, общего с другими членами общества вектора развития в таких условиях. В этом направлении прерогатива олицетворять единство народа реализуется Главой государства посредством расширения взаимодействия с институтами гражданского общества, принятия иных мер по утверждению в правосознании граждан единства в качестве мировоззренческого принципа и основы общегражданской идентичности нации.

Прерогатива Президента принимать меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности концентрирует в себе интересы всего общества, воплощает единство государственной власти в обеспечении независимости и целостности государства.

Суверенитет Республики Беларусь предполагает в первую очередь ее независимость как один из основополагающих признаков государственности. Суверенитет означает политико-правовую самостоятельность Беларуси как субъекта международного права, верховенство на ее территории предусмотренной Конституцией государственной власти, ее правовой суверенитет.

Президент, олицетворяя государство, выступая и действуя от его лица, обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики, в которой находит выражение суверенная воля государства. Данная прерогатива обуславливает также его деятельность по обеспечению осуществления в соответствии с Конституцией государственной власти на всей территории Республики Беларусь. Важными направлениями этой деятельности являются создание системы законодательства посредством реализации нормотворческих функций Президента

и его права законодательной инициативы (пункт 24 ст. 84, ст. 85, пункт 1 части первой ст. 97, ст. 99), а также обеспечение действия актов законодательства Республики Беларусь на всей территории страны исходя из положения части второй статьи 7 Конституции.

Прерогатива Президента по охране территориальной целостности Республики Беларусь базируется на нормах Конституции, согласно которым территория страны является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета государства (часть первая ст. 9). Интегрированное единство территории Республики Беларусь, а также населения, образующего нацию, и государственной власти, организованной в соответствии с Конституцией, составляет суверенное государство как современную политическую форму бытия народа Беларуси и важнейшую конституционную ценность, подлежащую защите.

Содержание конституционной прерогативы Главы государства по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности охватывает также его права в области обороны и безопасности, включая институциональные полномочия (пункты 22, 23, 27 и 28 ст. 84).

Рассматриваемая прерогатива не исчерпывается данными правомочиями. В условиях глобализации появляются новые вызовы, включая трансграничные системные угрозы человечеству, такие как империоглобализм, рыночный фундаментализм, формирование признаков информационного тоталитаризма и др. В организации противодействия этим вызовам проявляется особое значение имплицитных правомочий Президента, предполагающих возможность принятия им необходимых действий по своему усмотрению в рамках Конституции и законов. Пределы реализации соответствующих правомочий Президента установлены, в частности, статьей 63 Конституции, согласно которой осуществление конституционных прав и свобод

личности может быть приостановлено только в условиях чрезвычайного или военного положения в порядке и пределах, определенных Конституцией и законом.

К числу конституционных прерогатив Президента относится также обеспечение политической и экономической стабильности. Стабильность и нестабильность социальной системы определяют ее способность проявлять устойчивость к воздействию различных факторов и динамично развиваться, подвергаясь внутренним трансформациям и адаптируясь к изменяющимся внешним условиям. Основания устойчивости общества и государства, условия снижения дестабилизирующих факторов, политическая стабильность как своего рода идеальное состояние общества освещены в трудах многих мыслителей, начиная с Платона и Аристотеля. Социальными науками установлено, что в достижении стабильности в условиях государства недостаточно механизмов самоорганизации общества, превалирующее значение имеет эффективное социальное управление.

Целям обеспечения политической стабильности отвечают устойчивость политических институтов, эффективное функционирование системы разделения властей, высокая политическая культура общества, в основе которой находятся поддержка политического режима, легитимность власти и доверие к ней граждан.

Конституционными основами политической стабильности выступают демократический режим политической власти, гражданское общество, активно участвующее в решении государственных дел на основе положений статей 3 и 4, 35–38 Конституции, справедливость и равенство (ст. 22) и др. Обеспечение экономической стабильности предполагает осуществление государством регулирования экономической деятельности в интересах человека и общества, направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях (часть пятая ст. 13).

В то же время закрепление демократических механизмов в Основном Законе государства само по себе не гарантирует стабильности в реальном обществе, о чем свидетельствует политико-правовая практика последних десятилетий развивающихся стран. В связи с этим Президент обязан предпринимать активные действия по нейтрализации внутренних и внешних деструктивных факторов, зачастую специально предназначенных, чтобы дестабилизировать политическую систему государства, а его территорию превратить в зону противостояния.

Президент определяет приоритетные направления поддержания политической и экономической стабильности и организует их реализацию посредством согласованной целенаправленной деятельности органов государственной власти, обеспеченной соответствующими организационно-правовыми механизмами и ресурсами. Президент также непосредственно решает многообразные задачи обеспечения политической и экономической стабильности в контексте как внутри-, так и межгосударственных отношений.

Гарантирование стабильности обеспечивается во многом через систему эффективной социальной политики. Образование, здравоохранение и иные значимые сферы, напрямую определяющие уровень жизни граждан (часть вторая ст. 21), постоянно являются объектом внимания Главы государства. В свою очередь, достижение и сохранение стабильности служит фактором устойчивого развития Беларуси как необходимого условия реализации конституционных прав и свобод ее граждан.

Важнейшей целью обеспечения политической и социальной стабильности выступает стабильность самого государства как базового ресурса национального развития. В связи с этим Президентом принимаются меры по поддержанию преемственности государственной власти и эффективности ее структуры, созданию государством механизмов и условий для обеспечения политической и экономической стабильности.

Ключевая основа стабильности – Конституция, выступающая важнейшей ценностью и общепризнанным ориентиром для общественного правосознания. Так, конституционализм по своей сути означает, что основные правила осуществления государственной власти и защиты индивидуальных прав человека стабильны и предсказуемы.

Согласно Конституции, Глава государства обеспечивает преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Для прогрессивного развития государства необходимо использование накопленного позитивного опыта его функционирования. Преемственность в деятельности государственной власти, при которой оправдавшие себя институты предыдущего этапа ее развития сохраняются и развиваются на следующих этапах, является важным фактором укрепления системы конституционализма, исключения социальных потрясений от новаций, вводимых без учета закономерностей, которым подчинено развитие Беларуси. Вместе с тем такая преемственность не исключает новизну в государственном управлении, адекватную вызовам времени.

В соответствии сданной прерогативой Глава государства обеспечивает условия, при которых все органы государственной власти выполняют свои конституционные функции в динамично меняющемся современном мире, действуя с учетом накопленного опыта в пределах своей конституционной компетенции и во взаимодействии друг с другом. В этом ярко выражен системообразующий, стабилизирующий и управленческий потенциал института президентства в системе государственной власти.

Будучи дистанцированным от всех ветвей власти, Президент использует предусмотренные Конституцией механизмы влияния на них, интегрируя государственность и конституционализируя деятельность органов государства, обеспечивая баланс в деятельности законо-

дательной, исполнительной и судебной властей, а также во взаимоотношениях между центральными и местными органами государственной власти, предупреждая возможные конфликты между ними.

Президент взаимодействует с органами законодательной, исполнительной и судебной власти в соответствующих Конституции формах и пределах, оказывая существенное влияние на их формирование и деятельность. Так, в целях осуществления на конституционной основе своей деятельности органами законодательной, исполнительной и судебной власти Президент выступает субъектом права законодательной инициативы в отношении законов, определяющих их правовой статус. Конституционным пределом его соответствующей деятельности является, прежде всего, принцип разделения властей, который включает самостоятельность государственных органов в пределах своих полномочий (ст. 6).

Конституционные формы взаимодействия Президента с законодательной властью имеют ряд направлений. Он активно влияет на законодательную деятельность Национального собрания Республики Беларусь, завершает законодательный процесс, подписывая принятый парламентом закон и придавая ему силу общеобязательного акта (части шестая – восьмая ст. 100). Ежегодные послания Президента белорусскому народу и Национальному собранию содержат оценку результатов работы палат парламента, определяют стратегию, направления и приоритеты законотворческой политики в государстве.

При этом принадлежащее Главе государства право роспуска парламента является элементом обеспечения баланса властей и крайним средством преодоления разногласий между парламентом и правительством (пункт 3 ст. 84).

Президент наделен существенными полномочиями по взаимодействию с органами исполнительной власти. Глава государства формирует органы, олицетворяющие исполнительную власть и

возглавляющие систему государственного управления (пункт 6, 7 и 16 ст. 84, части пятая и десятая ст. 106), контролирует работу правительства, обладая полномочиями председательствовать на его заседаниях и отменять его акты (пункты 15 и 25 ст. 84) и др.

Решения Президента программного характера, определяя направления государственной политики и мер по ее реализации, тем самым обуславливают содержание деятельности правительства. Президентом также принимаются акты управленческого и распорядительного характера, регулирующие наиболее важные отношения, например, по распоряжению природными ресурсами.

Конституция закладывает прочную основу политического единства Президента и правительства, закрепляя, что правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед парламентом; правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом (части вторая и третья ст. 106). Конституционно-правовая ответственность правительства перед Президентом проявляется в праве Президента принять решение об отставке правительства и освободить от должности любого члена правительства (пункт 7 ст. 84, часть десятая ст. 106). В соответствующей деятельности Президента проявляется его стратегическое руководство исполнительной властью.

Судебная власть как неотъемлемый элемент современного государства призвана реализовывать волю народа в сфере разрешения социальных конфликтов. Положения Конституции (часть первая ст. 109, часть первая ст. 110 и часть первая ст. 112) обуславливают исключительность функционального назначения судебной власти, высокую степень ее организационной обособленности от других ветвей власти.

Конституцией закрепляются полномочия Президента, определяющие его участие в формировании кадрового состава судов (пункты 8–11 ст. 84, пункт 2 части первой ст. 98, часть третья ст. 116). Президент также осуществляет помило-

вание осужденных (пункт 19 ст. 84) в качестве акта милосердия со стороны государства, основанного на конституционных принципах гуманизма и законности. Президентом создаются надлежащие организационные условия для функционирования судебной власти в целях реализации конституционной гарантии каждому защиты его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки (часть первая ст. 60).

В свою очередь, контрольная функция судов (часть вторая ст. 112, часть первая и четвертая ст. 116) в условиях действия конституционного принципа верховенства права (ст. 7) распространяется на все правовое пространство и все органы государства.

Рассматриваемая прерогатива Президента реализуется также на территориальном уровне посредством реализации полномочий приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству, назначать на должность и освобождать от должности руководителей местных исполнительных и распорядительных органов (пункт 26 ст. 84, ст. 119 и часть третья ст. 122).

Осуществляя свои полномочия, Глава государства не вторгается в функции законодательной, исполнительной или судебной власти. Занимая центральное место в государственном механизме, Президент олицетворяет единство государственной власти, обеспечивает должное взаимопроникновение элементов государственной деятельности.

Конституционный статус Президента органично включает его прерогативу посредничества между ветвями власти, осуществляя которую, Глава государства координирует и согласовывает деятельность ветвей власти, предотвращая кризисные ситуации, которые могут угрожать единству государства.

Таким образом, институт президентства оказал решающее влияние на процессы становления и развития незави-

симой белорусской государственности, правовой системы Республики Беларусь, на новейшую историю Беларуси в целом. Конституционные прерогативы и полномочия Главы государства обуславливают его ключевое значение в системе государственной власти как носителя конституционной законности, главенствующее место в системе государственных органов и его ведущую роль в укреплении конституционного строя, суверенитета Республики Беларусь, обеспечении ее устойчивого развития как демократического социального правового государства. ─

Конституция Республики Беларусь в цифрах и фактах

В истории новейшего времени у Беларуси было 6 конституций.

Нынешняя принята

15 марта 1994 года.



В современной Конституции

9

разделов

8

глав

146

статей

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ БЕЛАРУСИ

Унитарное демократическое социальное правовое государство – **статья 1.**

Принцип разделения власти – **статья 6.**

Принцип верховенства права – **статья 7.**

Свобода мнений, убеждений и их свободное выражение – **статья 33.**

Бесплатная медицина – **статья 45.**

Президент Беларуси является гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина – **статья 79.**



Контроль за соблюдением Конституции в государстве ведет Конституционный Суд.

Источник: Конституция Республики Беларусь, открытые источники.

© Инфографика БЕЛАТА