

Реформа исполнительной власти: проект закона о Правительстве Беларуси

Проект закона «О Правительстве Республики Беларусь», разработанный в развитие [проекта Конституции](#), призван определить, как будет организована и действовать исполнительная власть в новой Беларуси. Главная задача проекта – привести систему государственного управления в соответствие с принципами новой Конституции, сделав работу Правительства более подотчетной обществу, сбалансированной с другими ветвями власти и эффективной.

Как формируется Правительство: новая модель против старой

Одно из самых заметных изменений – процедура формирования Правительства. Сейчас, по действующему закону, премьер-министр назначается президентом с согласия Палаты представителей (нижней палаты парламента). По сути, кандидатуру предлагает и утверждает президент, а парламент лишь дает предварительное согласие. Все остальные члены правительства – вице-премьеры, министры, руководители госкомитетов – тоже назначаются и освобождаются от должности президентом. Иначе говоря, сегодня состав Совета Министров формируется президентом практически единолично.

В проекте нового закона заложена совсем другая логика, более характерная для парламентских демократий. Премьер-министр предлагается и утверждается парламентом (Соймом) – именно Сойм назначает премьера на должность. Президент при этом участвует в процессе номинации: после консультаций с лидерами парламентских фракций он вносит кандидатуру премьера, опираясь на предложение той фракции (или коалиции), которая имеет большинство мест в парламенте. Однако решающее слово – за депутатами Сойма, которые голосуют по кандидатуре. Если предложенный кандидат не получил поддержку, процедура повторяется (с той же или новой кандидатурой), а в случае затяжного тупика право выдвинуть премьера переходит к самому парламенту. Таким образом, инициатива президента ограничена необходимостью достичь согласия в парламенте.

После утверждения премьер-министра формирование остального Правительства становится прерогативой самого премьера. Новый премьер в течение 15 дней назначает своих заместителей и министров. Парламент предварительно знакомится с этими кандидатами – в процессе утверждения премьера он представляет Сойму всю команду и программу действий Правительства, – однако индивидуального голосования по министрам не требуется. Иными словами, новый закон доверяет премьер-министру самостоятельно подбирать команду, получив мандат доверия от парламента.

Интересная деталь – новый проект определяет более узкий и чёткий состав Правительства. В него будут входить только Премьер-министр, его заместители и министры. В действующем же законе под Совет Министров подпадает более широкий круг лиц: помимо премьера, вице-премьеров и министров, в состав включены председатели государственных комитетов, подчинённых Совету Министров, а также Руководитель Аппарата Совета Министров. Более того, по решению президента в состав правительства могут вводиться и другие руководители государственных органов. Новый закон отказался от такого расширенного состава – руководители комитетов и аппарата не будут считаться членами Правительства, что делает кабинет министров более компактным. Это упрощает структуру: на заседаниях Правительства будут принимать решения именно политические фигуры – министры и премьер, без привлечения чиновников аппарата.

Важное новшество – все должности членов Правительства прямо названы политическими. Это означает, что на них не распространяется общее законодательство о государственной службе. Иными словами, министры – не просто карьерные чиновники, а политические назначенцы, несущие публичную ответственность. Для граждан это сигнал: министры должны ориентироваться прежде всего на интересы общества и выполнение программы, а не просто «отсиживать» срок как бюрократы.

Подотчетность и ответственность Правительства

В нынешней системе исполнительная власть фактически подчинена главе государства. Действующий Закон о Совете Министров прямо гласит: *«Совет Министров Республики Беларусь в своей деятельности подотчетен Президенту Республики Беларусь и ответствен перед Национальным собранием»*. Проще говоря, правительство полностью подотчётно президенту, хотя формально и «несёт ответственность» перед парламентом. Например, правительство обязано регулярно отчитываться перед президентом (не реже раза в квартал) о своей работе. Если парламент (Палата представителей) выражает недоверие правительству, то Совет Министров обязан заявить президенту о своей отставке – однако окончательное решение остаётся за главой государства, который может эту отставку и не принять, а вместо этого распустить парламент. Более того, президент вправе и без того в любой момент отправить в отставку весь Совет Министров или снять любого его члена по собственному усмотрению. Таким образом, сегодня правительство – по сути, инструмент президента: устойчивость правительства зависит не от доверия депутатов или граждан, а от воли одного человека.

Новый проект закона закладывает противоположный принцип: Правительство ответственно прежде всего перед парламентом (Соймом). В тексте прямо указано: *«Правительство Республики Беларусь несет солидарную ответственность перед Соймом за свою деятельность»*. Коллективная (солидарная) ответственность означает, что Правительство действует как единая команда, и в случае утраты доверия парламента в отставку уходит весь его состав. Проект обязывает Правительство не реже раза в год представлять Сойму отчёт о своей работе. По требованию депутатов Правительство или отдельные министры должны отчитываться в Сойме и чаще – например, если возникли острые вопросы или проблемы. Это очень важное изменение: премьер и министры должны быть готовы публично объяснять свои решения избранным представителям народа.

На практике такая подотчетность перед парламентом означает, что если Правительство работает плохо или теряет поддержку большинства депутатов, парламент сможет добиться его смены через процедуру вотума недоверия. Проект вводит понятие "конструктивного вотума недоверия", при котором парламент, выражая недоверие действующему составу, одновременно предлагает кандидатуру нового Премьер-министра. Это европейская практика, направленная на предотвращение правительственных кризисов.

Такая схема типична для демократических стран – исполнительная власть не сама по себе, а подконтрольна избранным представителям народа. Для граждан это означает, что Правительство станет более самостоятельным в реализации своей программы, но при этом более зависимым от общественных настроений через парламентский контроль.

Полномочия Правительства: что меняется

Многие функции Правительства в новом проекте выглядят знакомо: разработка и исполнение бюджета, проведение единой политики в экономике, социальной сфере, науке, образовании, обеспечение законности, правопорядка, национальной безопасности и т.д. Эти положения в целом похожи на действующий закон, ведь базовые задачи исполнительной власти остаются прежними.

Но есть и принципиальные изменения в акцентах. В проекте нет прямого упоминания о том, что Правительство обеспечивает выполнение указов президента или решений Всебелорусского народного собрания, как это сказано в действующем законе. Для граждан это означает, что кабинет министров в будущем будет руководствоваться прежде всего законами и своими обязательствами перед народом, а не указаниями сверху.

Проект явно включает обязанность Правительства разрабатывать основные направления внутренней и внешней политики страны. В существующей системе стратегию определяет лично президент, а Правительство технически реализует его поручения. Теперь же проект закона подтверждает: именно Правительство формирует курс развития (разумеется, в рамках программы, одобренной парламентом).

Отдельно стоит отметить отношение к местным органам власти. Действующий закон фактически рассматривает местные исполнительные органы как низовое звено вертикали: правительство контролирует исполнение решений на местах вплоть до отдельных должностных лиц и организаций. Проект закона поддерживает идею сильного местного самоуправления: людям на местах даются полномочия решать локальные проблемы самостоятельно, а Правительство не командует ими, а помогает ресурсами и контролирует законность. Для жителей это большой плюс – появится больше возможностей влиять на жизнь своего города или деревни через местную власть.

В совокупности эти изменения означают, что Правительство новой Беларуси будет более ориентировано на выполнение законов и нужд общества, а не на выполнение указаний одного начальника. Оно получит инструменты для оперативного управления страной, но с необходимыми ограничителями от злоупотреблений. Баланс между центром и регионами сместится в пользу самостоятельности на местах при поддержке центра.

Взаимоотношения с президентом: поиск баланса вместо подчинения

Отдельная глава проекта закона посвящена отношениям Правительства с Президентом (главой государства). Здесь содержится ряд механизмов сдержек и противовесов, ранее не известных белорусскому законодательству.

Появляется юридический термин, который стоит объяснить: контрасигнация – это скрепление акта главы государства подписью главы Правительства. Проект предусматривает, что в случаях, установленных Конституцией и законами, указы и распоряжения Президента будут требовать подписи Премьер-министра, чтобы вступить в силу. Более того, Премьер-министр вправе отказать в такой подписи, если не согласен с документом, предоставив мотивированный отказ в письменной форме. По сути, вводится норма, принуждающая президента учитывать позицию Правительства при издании важных актов. Это серьезно ограничивает возможность единоличного правления.

Проект вводит принцип, что ряд важнейших вопросов решаются совместно президентом и Правительством. Реализуется это через обсуждение таких вопросов на заседаниях Совета Безопасности и принятие совместных решений, которые затем утверждаются президентом. То есть, президент по-прежнему Верховный главнокомандующий и отвечает за безопасность, но делает это не единолично в своём кабинете, а опираясь на коллегиальный орган с участием премьера и ключевых министров.

Ещё одно новшество – создание Совета по внешней политике на паритетных началах президента и Правительства. Этот Совет объединит представителей обеих ветвей власти, депутатов Сойма и экспертов, под председательством Президента, для выработки решений во внешней политике. Решения такого Совета будут вступать в силу после утверждения их президентом, но сами направления внешней политики будут предварительно обсуждаться и формулироваться совместно. Предполагается, что международные договоры от имени Республики Беларусь могут подписываться только на основании директив, принятых этим Советом по внешней политике. Для сравнения, сейчас внешняя политика – прерогатива президента, и правительство лишь помогает в её реализации. Новый подход гарантирует, что курс во внешних делах будет более взвешенным и коллегиальным, учитывающим мнение Правительства и парламента (через присутствие депутатов в Совете). Для граждан это значит более продуманные и стабильные внешние связи, меньше риска резких шагов, зависящих от личных взглядов одного лидера.

Подводя итог, отношения президента и Правительства станут более сбалансированными. Президент сохранит полномочия как глава государства, однако он уже не сможет произвольно менять состав Правительства или игнорировать мнение Правительства при принятии критичных решений. Такая система сдержек – гарантия от концентрации власти, которая хорошо зарекомендовала себя во многих странах. Беларусь, согласно проекту, перейдёт к форме правления, где президент и Правительство вынуждены сотрудничать и искать компромиссы, а не находиться в отношениях начальника и подчинённого.

Прозрачность и участие общества в работе Правительства

Новый проект закона подчёркивает принцип открытости власти. В нём есть отдельная статья о гласности, обязывающая Правительство и министров информировать общественность о своей деятельности через официальные сайты, соцсети и другие медиа-ресурсы. То есть, законодательно закрепляется то, чего так не хватает в нынешней системе, – прозрачность. Граждане должны регулярно получать информацию о планах, решениях и результатах работы Правительства в удобной форме. Сегодня подобная публичная отчётность не является обязанностью министров (чаще это добрая воля или пиар). В новой Беларуси можно ожидать появление онлайн-отчётов, прямых эфиров, публикаций данных о деятельности министерств, что сделает власть ближе к народу.

Более того, законопроект предусматривает элементы привлечения общества к выработке решений. Например, *«проекты постановлений Правительства, имеющие важное общественное значение и затрагивающие права и обязанности граждан, подлежат предварительному обнародованию»*. Иными словами, если Кабмин готовит какое-то важное постановление (скажем, реформу образования или экологическую программу), то его проект должен быть заранее опубликован для ознакомления. Это даёт возможность экспертам, гражданскому обществу, да и простым гражданам высказать мнение или подготовиться к изменениям. Открытость в подготовке решений

– огромный шаг вперед по сравнению с нынешними реалиями, где постановления нередко принимаются без широкого обсуждения.

Наконец, проект регулирует и материальные аспекты деятельности Правительства прозрачно и понятно. Устанавливаются фиксированные оклады для премьера и министров кратно базовому окладу госслужащих (например, зарплата премьер-министра – 11 базовых окладов, министра – 9 базовых). Это делает заработки высших должностных лиц понятными общественности и привязанными к общей системе оплаты труда на госслужбе.

Вместо заключения

В целом, проект закона о Правительстве – это каркас будущей модели власти, более демократичной и современной с более выраженным парламентским влиянием на ее формирование и контроль, с более четким разделением полномочий и усилением ответственности Правительства перед законодательным органом.

Эти изменения направлены на то, чтобы Правительство служило народу, а не наоборот. Поскольку Правительство будет формироваться парламентским большинством, результаты выборов в парламент напрямую определяют курс страны. Голосуя за ту или иную партию на выборах в Сойм, избиратели фактически будут выбирать, кто станет премьер-министром и министрами. В новой системе власть становится производной от воли народа, выраженной через депутатов.

От того, как будет организовано Правительство, зависит, будут ли учитываться наши с вами интересы, сможем ли мы влиять на решения, будет ли власть ответственной. Будущее Беларуси строится сегодня, и этот законопроект – важная часть фундамента.