

Рэформа выканаўчай улады: праект закона аб Урадзе Беларусі

Праект закона «Аб Урадзе Рэспублікі Беларусь», распрацаваны ў развіццё [праекта Канстытуцыі](#), прызваны вызначыць, як будзе арганізаваная і дзейнічаць выканаўчая ўлада ў новай Беларусі. Галоўная задача праекта — прывесці сістэму дзяржаўнага кіравання ў адпаведнасць з прынцыпамі новай Канстытуцыі, зрабіўшы працу ўрада больш падсправаздачнай грамадству, збалансаванай з іншымі галінамі ўлады і эфектыўнай.

Як фармуецца ўрад: новая мадэль супраць старой

Адна з найбольш прыкметных зменаў — працэдура фарміравання ўрада. Цяпер, згодна з дзеючым законам, прэм’ер-міністр прызначаецца прэзідэнтам са згоды Палаты прадстаўнікоў (ніжняй палаты парламента). Па сутнасці, кандыдатуру прапануе і зацвярджае прэзідэнт, а парламент толькі дае папярэднюю згоду. Усе астатнія члены ўрада — віцэ-прэм’еры, міністры, кіраўнікі дзяржаўных камітэтаў — таксама прызначаюцца і вызваляюцца ад пасады прэзідэнтам. Іншымі словамі, сёння склад Савета Міністраў фарміруецца прэзідэнтам практычна аднаасобна.

У праекце новага закона закладзена зусім іншая логіка, больш уласцівая парламентскім дэмакратыям. Прэм’ер-міністр прапануецца і зацвярджаецца парламентам (Соймам) — менавіта Сойм прызначае прэм’ера на пасаду. Прэзідэнт пры гэтым удзельнічае ў працэсе намінацыі: пасля кансультацый з лідарамі парламенцкіх фракцый ён уносіць кандыдатуру прэм’ера, абавіраючыся на прапанову той фракцыі (або кааліцыі), якая мае большасць месцаў у парламенце. Аднак вырашальнае слова — за дэпутатамі Сойма, якія галасуюць па кандыдатуры. Калі прапанаваны кандыдат не атрымаў падтрымкі, працэдура паўтараецца (з той жа або новай кандыдатурай), а ў выпадку працяглага тупіка права вылучыць прэм’ера пераходзіць да самога парламента. Такім чынам, ініцыятыва прэзідэнта абмежаваная неабходнасцю дасягнуць згоды ў парламенце.

Пасля зацвярджэння прэм’ер-міністра фарміраванне астатняга складу ўрада становіцца прэагатывай самога прэм’ера. Новы прэм’ер на працягу 15 дзён прызначае сваіх намеснікаў і міністраў. Парламент папярэдне знаёміцца з гэтымі кандыдатамі — у працэсе зацвярджэння прэм’ера ён прадстаўляе Сойму ўсю каманду і праграму дзеянняў Урада, — аднак індывідуальнае галасаванне па міністрах не патрабуецца. Інакш кажучы, новы закон давярае прэм’ер-міністра самастойна падбіраць каманду пасля атрымання мандата даверу ад парламента.

Цікавая дэталі — новы праект вызначае больш вузкі і дакладны склад Урада. У яго будуць уваходзіць толькі Прэм’ер-міністр, яго намеснікі і міністры. Згодна з дзеючым законам, у склад Савета Міністраў уваходзіць больш шырокае кола асоб: акрамя прэм’ера, віцэ-прэм’ераў і міністраў, у яго ўключаюцца старшыні дзяржаўных камітэтаў, падпарадкаваных Савету Міністраў, а таксама Кіраўнік Апарата Савета Міністраў. Больш за тое, па рашэнні прэзідэнта ў склад урада могуць уводзіцца і іншыя кіраўнікі дзяржаўных органаў. Новы закон адмаўляецца ад такога пашыранага складу — кіраўнікі камітэтаў і апарату не будуць лічыцца чальцамі ўрада, што робіць кабінет міністраў больш кампактным. Гэта спрошчвае структуру: на пасяджэннях Урада будуць прымаць рашэнні менавіта палітычныя фігуры — міністры і прэм’ер, без прыцягнення службоўцаў апарату.

Важным новаўвядзеннем з'яўляецца тое, што усе пасады чальцоў Урада прама названыя палітычнымі. Гэта азначае, што на іх не распаўсюджваецца агульнае заканадаўства аб дзяржаўнай службе. Інакш кажучы, міністры — не проста кар'ерныя чыноўнікі, а палітычныя прызначэнцы, якія нясуць публічную адказнасць. Для грамадзян гэта сігнал: міністры павінны арыентавацца перш за ўсё на інтарэсы грамадства і выкананне праграмы, а не проста «адседжваць» тэрмін як бюракраты.

Падсправаздачнасць і адказнасць Урада

У цяперашняй сістэме выканаўчая ўлада фактычна падпарадкоўваецца кіраўніку дзяржавы. Дзеючы Закон аб Савеце Міністраў наўпрост гаворыць: *«Савет Міністраў Рэспублікі Беларусь у сваёй дзейнасці падсправаздачны Прэзідэнту Рэспублікі Беларусь і адказны перад Нацыянальным сходам»*. Прасцей кажучы, урад цалкам падсправаздачны прэзідэнту, хоць фармальна і «нясе адказнасць» перад парламентам. Напрыклад, урад абавязаны рэгулярна (не радзей за адзін раз у квартал) даваць справаздачу перад прэзідэнтам аб сваёй дзейнасці. Калі парламент (Палата прадстаўнікоў) выказвае недавер ураду, Савет Міністраў абавязаны заявіць прэзідэнту аб сваёй адстаўцы — аднак канчатковае рашэнне застаецца за кіраўніком дзяржавы, які можа гэтую адстаўку і не прыняць, а замест гэтага распусціць парламент. Больш за тое, прэзідэнт мае права і без таго ў любы момант адправіць увесь Савет Міністраў у адстаўку або зняць любога яго чальца па ўласным меркаванні. Такім чынам, сённяшні ўрад — па сутнасці, інструмент прэзідэнта: устойлівасць урада залежыць не ад даверу дэпутатаў або грамадзян, а ад волі аднаго чалавека.

Новы праект закона закладвае супрацьлеглы прынцып: Урад адказны перш за ўсё перад парламентам (Соймам). У тэксце наўпрост указана: *«Урад Рэспублікі Беларусь нясе салідарную адказнасць перад Соймам за сваю дзейнасць»*. Калектыўная (салідарная) адказнасць азначае, што ўрад дзейнічае як адзіная каманда, і ў выпадку страты даверу з боку парламента ў адстаўку ідзе ўвесь яго склад. Праект абавязвае ўрад не радзей аднаго разу на год прадстаўляць Сойму справаздачу аб сваёй дзейнасці. Па патрабаванні дэпутатаў Урад або асобныя міністры павінны справаздавацца ў Сойме і часцей — напрыклад, калі ўзнікаюць вострыя пытанні або праблемы. Гэта вельмі важнае змяненне: прэм'ер і міністры павінны быць гатовыя публічна тлумачыць свае рашэнні абраным прадстаўнікам народа.

На практыцы такая падсправаздачнасць перад парламентам азначае, што калі ўрад працуе дрэнна або губляе падтрымку большасці дэпутатаў, парламент зможа дамагчыся яго змены праз працэдуру вотуму недаверу. Праект уводзіць паняцце «канструктыўнага вотуму недаверу», пры якім парламент, выказваючы недавер дзеючаму складу, адначасова прапануе кандыдатуру новага Прэм'ер-міністра. Гэта еўрапейская практыка, накіраваная на прадухіленне ўрадавых крызісаў.

Такая схема тыповая для дэмакратычных краін — выканаўчая ўлада дзейнічае не ізалявана, а падкантрольна абраным прадстаўнікам народа. Для грамадзян гэта азначае, што ўрад стане больш самастойным у рэалізацыі сваёй праграмы, але пры гэтым больш залежным ад грамадскіх настрояў праз парламентскі кантроль.

Паўнамоцтвы ўрада: што змяняецца

Шматлікія функцыі ўрада ў новым праекце выглядаюць знаёма: распрацоўка і выкананне бюджэту, правядзенне адзінай палітыкі ў эканоміцы, сацыяльнай сферы, навуцы, адукацыі, забеспячэнне законнасці, правапарадку, нацыянальнай бяспекі і г.д. Гэтыя палажэнні ў цэлым падобныя да дзеючага закона, бо базавыя задачы выканаўчай улады застаюцца ранейшымі.

Аднак ёсць і прынцыповыя змены ў акцэнтах. У пракцыцы няма прамога згадвання пра тое, што Ўрад забяспечвае выкананне указаў прэзідэнта або рашэнняў Усебеларускага народнага сходу, як гэта сказана ў дзеючым законе. Для грамадзян гэта азначае, што кабінет міністраў у будучыні будзе кіравацца перш за ўсё законамі і сваімі абавязкамі перад народам, а не ўказаннямі зверху.

Праект адназначна ўключае абавязак Урада распрацоўваць асноўныя напрамкі ўнутранай і знешняй палітыкі краіны. У існуючай сістэме стратэгію вызначае асабіста прэзідэнт, а ўрад тэхнічна выконвае яго даручэнні. Цяпер жа праект закона пацвярджае: менавіта Ўрад фарміруе курс развіцця (зразумела, у межах праграмы, ухваленай парламентам).

Асобна варта адзначыць стаўленне да мясцовых органаў улады. Дзеючы закон фактычна разглядае мясцовыя выканаўчыя органы як нізавое звяно вертыкалі: урад кантралюе выкананне рашэнняў на месцах аж да асобных службовых асобаў і арганізацый. Праект закона падтрымлівае ідэю моцнага мясцовага самакіравання: людзям на месцах надаюцца паўнамоцтвы самастойна вырашаць лакальныя праблемы, а Ўрад не камандуе імі, а дапамагае рэсурсамі і кантралюе законнасць. Для жыхароў гэта вялікі плюс — з'явіцца больш магчымасцяў уплываць на жыццё свайго горада або вёскі праз мясцовую ўладу.

У сукупнасці гэтыя змены азначаюць, што Ўрад новай Беларусі будзе больш скіраваны на выкананне законаў і патрэбаў грамадства, а не на выкананне ўказанняў аднаго начальніка. Ён атрымае інструменты для апэратыўнага кіравання краінай, але з неабходнымі абмежавальнікамі ад злоўжыванняў. Баланс паміж цэнтрам і рэгіёнамі зрушыцца ў бок самастойнасці на месцах пры падтрымцы з боку цэнтра.

Узаемаадносіны з прэзідэнтам: пошук балансу замест падпарадкавання

Асобны раздзел праекта закона прысвечаны адносінам Урада з Прэзідэнтам (кіраўніком дзяржавы). Тут утрымліваецца шэраг механізмаў стрымліванняў і проціваг, раней невядомых беларускаму заканадаўству.

З'яўляецца юрыдычны тэрмін, які варта патлумачыць: контрасігнацыя — гэта скрэпленне акта кіраўніка дзяржавы подпісам кіраўніка Ўрада. Праект прадугледжвае, што ў выпадках, вызначаных Канстытуцыяй і законамі, указы і распараджэнні Прэзідэнта будуць патрабаваць подпісу Прэм'ер-міністра, каб уступіць у сілу. Больш за тое, Прэм'ер-міністр мае права адмовіць у такой подпісе, калі не згодны з дакументам, падаўшы матываваны пісьмовы водказ. Па сутнасці, уводзіцца норма, якая прымушае прэзідэнта ўлічваць пазіцыю Ўрада пры прыняцці важных актаў. Гэта сур'ёзна абмяжоўвае магчымасць аднаасобнага кіравання.

Праект уводзіць прынцып, згодна з якім шэраг найважнейшых пытанняў вырашаецца сумесна прэзідэнтам і Ўрадам. Гэта рэалізуецца праз абмеркаванне такіх пытанняў на пасяджэннях Рады бяспекі і прыняцце сумесных рашэнняў, якія затым зацвярджаюцца прэзідэнтам. Інакш кажучы, прэзідэнт па-ранейшаму з'яўляецца Вярхоўным галоўнакамандуючым і нясе адказнасць за бяспеку, але робіць гэта не аднаасобна ў сваім кабінёце, а абпіраючыся на калегіяльны орган з удзелам прэм'ера і ключавых міністраў.

Яшчэ адным новаўвядзеннем з'яўляецца стварэнне Рады па знешняй палітыцы на парытэтных пачатках прэзідэнта і Ўрада. Гэта Рада аб'яднае прадстаўнікоў абедзвюх галін улады, дэпутатаў Сойма і экспертаў пад старшынствам прэзідэнта для выпрацоўкі рашэнняў у сферы знешняй палітыкі. Рашэнні такой Рады будуць уступаць у сілу пасля іх зацвярджэння прэзідэнтам, але самі напрамкі знешняй палітыкі будуць

папярэдне абмяркоўвацца і фармулявацца сумесна. Прадугледжваецца, што міжнародныя дамовы ад імя Рэспублікі Беларусь могуць падпісвацца толькі на падставе дырэктывы, прынятых гэтай Радай па знешняй палітыцы. Для параўнання, цяпер знешняя палітыка — гэта прэрагатыва прэзідэнта, а ўрад толькі дапамагае ў яе рэалізацыі. Новы падыход гарантуе, што курс у знешніх справах будзе больш узважаным і калегіяльным, з улікам пазіцыі ўрада і парламента (праз прысутнасць дэпутатаў у Радзе). Для грамадзян гэта азначае больш прадуманыя і стабільныя знешнія сувязі, меншы рызыка рэзкіх крокаў, што залежаць ад асабістых поглядаў аднаго лідара.

Падсумоўваючы, узаемаадносіны прэзідэнта і ўрада стануць больш збалансаванымі. Прэзідэнт захавае паўнамоцтвы як кіраўнік дзяржавы, аднак ён ужо не зможа самавольна змяняць склад Урада або ігнараваць яго меркаванне пры прыняцці крытычных рашэнняў. Такая сістэма стрымліванняў — гэта гарантыя ад канцэнтрацыі ўлады, якая добра зарэкамендавала сябе ў многіх краінах. Згодна з праектам, Беларусь пераходзіць да формы кіравання, дзе прэзідэнт і ўрад вымушаныя супрацоўнічаць і шукаць кампрамісы, а не знаходзіцца ва ўзаемаадносінах начальніка і падначаленага.

Празрыстасць і ўдзел грамадства ў рабоце ўрада

Новы праект закона падкрэслівае прынцып адкрытасці ўлады. У ім змешчаны асобны артыкул пра галоснасць, які абавязвае ўрад і міністраў інфарміраваць грамадскасць пра сваю дзейнасць праз афіцыйныя сайты, сацсеткі і іншыя медыя-рэсурсы. Інакш кажучы, на заканадаўчым узроўні замацоўваецца тое, чаго так не хапае ў цяперашняй сістэме, — празрыстасць. Грамадзяне павінны рэгулярна атрымліваць інфармацыю пра планы, рашэнні і вынікі працы ўрада ў зручнай форме. Сёння такая публічная справаздачнасць не з'яўляецца абавязкам міністраў (часцей гэта добрая воля або піяр). У новай Беларусі можна чакаць з'яўлення анлайн-справаздач, прамых эфіраў, публікацыі дадзеных пра дзейнасць міністэрстваў — што зробіць уладу бліжэй да народа.

Больш за тое, праект закона прадугледжвае элементы прыцягнення грамадства да выпрацоўкі рашэнняў. Напрыклад, *«праекты пастановаў Урада, якія маюць важнае грамадскае значэнне і закранаюць правы і абавязкі грамадзян, падлягаюць папярэдняму абнародаванню»*. Інакш кажучы, калі Кабінет міністраў рыхтуе нейкую важную пастанову (напрыклад, рэформу адукацыі або экалагічную праграму), яе праект павінен загадзя апублікоўвацца для азнаямлення. Гэта дае магчымасць экспертам, грамадзянскай супольнасці і звычайным грамадзянам выказаць меркаванне або падрыхтавацца да зменаў. Адкрытасць у падрыхтоўцы рашэнняў — гэта велізарны крок наперад у параўнанні з цяперашняй практыкай, калі пастановы нярэдка прымаюцца без шырокага абмеркавання.

Нарэшце, праект празрыста і зразумела рэгулюе матэрыяльныя аспекты дзейнасці ўрада. Устанаўліваюцца фіксаваныя аклады для прэм'ер-міністра і міністраў у кратных суадносінах да базавага акладу дзяржаўных службоўцаў (напрыклад, зароботная плата прэм'ер-міністра — 11 базавых акладаў, міністра — 9 базавых). Гэта робіць даходы вышэйшых службовых асобаў зразумелымі для грамадскасці і прывязанымі да агульнай сістэмы аплаты працы на дзяржаўнай службе.

Замест заключэння

У цэлым, праект закона аб Урадзе — гэта каркас будучай мадэлі ўлады, больш дэмакратычнай і сучаснай, з выразнейшым парламенцкім уплывам на яе фарміраванне

і кантроль, з больш дакладным падзелам паўнамоцтваў і ўзмацненнем адказнасці Урада перад заканадаўчым органам.

Гэтыя змены скіраваныя на тое, каб Урад служыў народу, а не наадварот. Паколькі Ўрад будзе фарміравацца парламенцкай большасцю, вынікі выбараў у Сойм напрамую вызначаць курс краіны. Галасуючы за тую ці іншую партыю на выбарах у Сойм, выбарцы фактычна будуць вызначаць, хто стане прэм'ер-міністрам і міністрамі. У новай сістэме ўлада становіцца вытворнай ад волі народа, выяўленай праз абраных дэпутатаў.

Ад таго, як будзе арганізаваны Ўрад, залежыць, ці будуць улічвацца нашы з вамі інтарэсы, ці зможам мы ўплываць на прыняцце рашэнняў, ці будзе ўлада адказнай. Будучыня Беларусі ствараецца ўжо сёння, і гэты праект закона — важная частка яе падмурка.