

Прэзідэнт без трона: як новы праект закона змяняе баланс улады

Калі мы разважаем пра ролю прэзідэнта ў будучай Новай Беларусі, важна разумець: справа не толькі ў тым, хто займае гэтую пасаду, але і ў тым, якія правілы вызначаюць яго дзейнасць, колькі паўнамоцтваў і прывілеяў ён атрымлівае і які грамадскі кантроль над ім застаецца. Калі параўнаць праект Арганічнага закона «Аб Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь», які мае ўступіць у сілу пасля прыняцця новай Канстытуцыі, з дзеючым законам 1995 года (неаднаразова «падлатаным», але ўсё яшчэ адлюстроўваючым логіку сярэдзіны дзевяностых), можна ўбачыць прыняцця іншую філасофію ўлады: ад асабістай манархіі — да падсправаздачнай службы адказнага палітычнага кіраўніка. Паспрабуем разабрацца, у чым заключаюцца найбольш прыкметныя адрозненні і чаму яны маюць значэнне.

Першая адметнасць датычыцца самога жанру законапраекта. Дзеючы закон «Аб Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь» літаральна перапісвае нормы Канстытуцыі — радок у радок — і тым самым міжволі прыніжае яе значэнне, ператвараючы асноўны закон з акта прамога дзеяння ў дэкларацыю. Аўтары новага праекта пайшлі іншым шляхам: яны дакладна спасылаюцца на раздзелы будучай Канстытуцыі, але не паўтараюць яе тэкст. У выніку чытач бачыць цэльную, жывую сістэму, у якой Канстытуцыя вызначае рамкі, а арганічны закон напаўняе іх канкрэтным зместам. Такая «эканомія слоў» спрыяе развіццю прававой культуры: калі ўзнікае пытанне, напрыклад, пра тэрміны выбараў ці паўнамоцтвы Прэзідэнта, чытач звяртаецца не да закона, які дублюе Канстытуцыю, а непасрэдна да самога асноўнага закона.

Другая асаблівасць тычыцца перадачы ўлады. Упершыню праект апісвае статус абранага, але яшчэ не прыведзенага да Прысягі прэзідэнта: яму прадугледжваюцца ахова, аўтамабіль, невялікі сакратарыят і доступ да неабходнай інфармацыі. На першы погляд, гэтыя нормы носяць тэхнічны характар, аднак насамрэч яны інстытуцыяналізуюць пераходны перыяд: дзеючы прэзідэнт ужо не здольны блакаваць доступ да дзяржаўных рэсурсаў, а будучы — атрымлівае інструменты, каб рыхтаваць рашэнні з першага дня на пасадзе. Такім чынам, выключаецца прававы вакуум паміж «старым» і «новым» кіраўніком — сітуацыя, якая ў аўтарытарных сістэмах часта ператвараецца ў прастору для інтрыгаў і кулуарнай барацьбы.

Яшчэ адзін важны штрих, які дазваляе лепш зразумець філасофію праекта, датычыцца самога маштабу прэзідэнцкай улады. Аўтары закону прапануюць прэзідэнту перадусім прадстаўнічую ролю кіраўніка дзяржавы ў рамках парламенцкай мадэлі: ён сімвалізуе адзінства краіны, падпісвае законы, звяртаецца да нацыі. Але кабінет міністраў фармуецца парламентам і падсправаздачны менавіта яму, а не прэзідэнту. У дзеючай мадэлі ўсё наадварот: дзейны закон фактычна канцэнтруе ўсю ўладу ў руках прэзідэнта. Менавіта ён прызначае прэм'ер-міністра, міністраў, генеральнага пракурора, кіраўніка Нацбанка, суддзяў і нават можа распусціць парламент. Інакш кажучы, цяпер прэзідэнт аб'ядноўвае заканадаўчую, выканаўчую і кадравую ўладу ў адной асобе. Праект жа свядома дэцэнтралізуе гэтую ўладу: прэзідэнт перастае быць "усеагудным кіраўніком" і застаецца вярхоўным арбітрам і прадстаўніком дзяржавы. У цэнтры палітычнай адказнасці аказваецца не адміністрацыя прэзідэнта, а парламент — гэта і ёсць сапраўдны паварот да парламентарызму.

Адным з ключавых новаўвядзенняў праекта становіцца патрабаванне контрасігнатуры: указы прэзідэнта, якія не адносяцца да яго выключных паўнамоцтваў, павінны дадаткова падпісвацца прэм'ер-міністрам. У сучасным прававым полі Беларусі такога страхавога механізму не існуе: указ уступае ў сілу адразу пасля подпісу

кіраўніка дзяржавы і на практыцы мае большую вагу, чым звычайны закон. У новым праекце закона прэм'ер-міністр абавязаны цягам трох дзён альбо пацвердзіць указ сваім подпісам — і тым самым падзяліць палітычную адказнасць, альбо прадставіць матываваную адмову. Гэтая норма змяняе саму логіку прыняцця рашэнняў: прэзідэнт перастае быць адзіным «гаспадаром» нарматыўнага акта, а ўнутры выканаўчай галіны з'яўляецца механізм узаемнага стрымлівання і супрацьваг. У выніку зніжаецца рызыка адвольных і аднаасобных рашэнняў — улада становіцца больш празрыстай і падсправаздачай.

Нават назва прэзідэнцкага сакратарыята змяняецца — і гэта сімвалічна. Замест «Адміністрацыі» (слова, якое выклікае асацыяцыі з паралельным цэнтрам улады) з'яўляецца «Офіс прэзідэнта». У тэксце законапраекта наўпрост сказана: Офіс не з'яўляецца органам улады і не прымае рашэнняў, абавязковых для выканання іншымі суб'ектамі. Яго задача — забяспечваць прэзідэнта рэсурсамі, а не камандаваць міністэрствамі. Такім чынам ліквідуецца даўняе сістэмнае супярэчанне, калі апарат прэзідэнта на справе падмяняе сабой урад і бярэ на сябе функцыі выканаўчай улады.

Фінансавая складовая таксама робіцца больш празрыстай. Дзеючы закон не раскрывае грамадству памер прэзідэнцкай зарплаты: сёння яна вызначаецца падзаконнымі актамі, якія не публікуюцца ў адкрытым доступе. Складаецца ўражанне, што сам прэзідэнт і вызначае сабе заробак. У новым праекце — канкрэтнасць і празрыстасць: аклад фіксуецца як дванаццаць базавых акладаў дзяржаўнага служачага і адначасова становіцца «столлю» для ўсіх іншых чыноўнікаў — ніхто не можа атрымліваць больш, чым кіраўнік дзяржавы. Гэта звыклы для дэмакратычных краін абмежавальнік, які прымушае ўсю дзяржаўную вертыкаль арыентавацца на разумны дыяпазон — ад мінімуму да максімуму.

Праект закона распаўсюджвае на прэзідэнта тыя ж антыкарупцыйныя стандарты, што дзейнічаюць для ўсіх дзяржаўных служачых. Узнік канфлікт інтарэсаў — ліквідуў яго неадкладна. На першы погляд — банальнасць, але ў беларускіх рэаліях гэта сапраўдны прарыв: прэзідэнт і «звычайны» чыноўнік упершыню аказваюцца ў роўным становішчы перад законам.

Не менш важная ідэя празрыстасці. Праект уводзіць абавязковую штогадовую дыспансерызацыю прэзідэнта з публікацыяй агульных звестак аб стане яго здароўя. Здароўе кіраўніка дзяржавы — гэта не пра цікавасць да асабістага жыцця, а пра нацыянальную бяспеку. Грамадства мае права ведаць, ці здольны чалавек фізічна выконваць функцыі Вярхоўнага галоўнакамандуючага.

Наглядная розніца паміж старымі і новымі правіламі асабліва відавочная, калі паглядзець, што адбываецца з чалавекам пасля таго, як ён пакідае прэзідэнцкі кабінет. Дзеючае заканадаўства фактычна дорыць былому кіраўніку дзяржавы пажыццёвы «каралёўскі пакет»: пенсію, роўную зарплате дзеючага прэзідэнта, бясплатны ўрадовы транспарт, медыцынскае абслугоўванне і дзяржаўную ахову без тэрміну абмежавання. Закон нават дазваляе экс-прэзідэнту бязвыплатна і назаўсёды атрымаць ва ўласнасць любы аб'ект дзяржаўнай нерухомасці разам з прылеглай зямлёй і ўсім інвентаром. Пры гэтым здзелка аўтаматычна вызваляецца ад падаходнага падатку. Па сутнасці, дзяржаўны палац пераўтвараецца ў асабісты маёмасны актыв, які замацоўвае перавагу сям'і на пакаленні наперад.

Праект арганічнага закона скарачае гэтыя прывілеі да разумнага мінімуму. Пенсія змяншаецца да паловы акладу і яшчэ зніжаецца на два працэнты за кожны месяц «недапрацаванага» мандата. Пажыццёвая ахова замяняецца пяцігадовай з магчымасцю

падаўжэння толькі пры рэальнай пагрозе. Самалёты, спецсвязь і права прыватызаваць рэзідэнцыю знікаюць. У распараджэнні застаецца толькі службовае жылло — і тое не ва ўласнасць, а ў часовае бязвыплатнае карыстанне. Такім чынам аўтары праекта праводзяць выразную мяжу паміж павагай да былога кіраўніка дзяржавы і яго ператварэннем у недатыкальнага алігарха. Прэзідэнцкі статус захоўвае сімвалічнае значэнне, але больш не азначае пажыццёвых матэрыяльных бонусаў за кошт падаткаплацельшчыкаў.

Што дае грамадству такі «усохлы» і празрысты інстытут? Найперш — зніжэнне рызыкаў, звязаных з чалавечым фактарам. Калі ўлада трымаецца не на бязмежных асабістых паўнамоцтвах і прывілеях, а на дакладных правілах і механізмах кантролю, змена кіраўніцтва перастае ўспрымацца як катастрофа. Краіна атрымлівае не «цара на ўсе часы», а кіраўніка з зразумелым кантрактам: пяць гадоў працы, публічная справаздача, абмежаваныя даброты пасля завяршэння мандата. Тут працуе і псіхалагічны фактар: грамадству прасцей паважаць дзяржаўны інстытут, калі яно бачыць, што пасада не ператвараецца ў білет у прывіляванае жыццё за кошт падаткаплацельшчыкаў.

Падсумоўваючы, праект закона аб прэзідэнце — гэта крок да больш сучаснай і адказнай мадэлі дзяржаўнага кіравання. Ён захоўвае дзяржаўныя сімвалы і статус прэзідэнта як вярхоўнага галоўнакамандуючага і кіраўніка краіны, але прыбірае арэол недатыкальнасці, пераносіць акцэнт з пажыццёвых прывілеяў на падсправаздачнасць і адкрывае грамадзянскай супольнасці доступ да разумення таго, як працуе інстытут прэзідэнцтва. Эфектыўнасць гэтых нормаў на практыцы будзе залежаць ад далейшага палітычнага працэсу, але менавіта такі тэкст стварае юрыдычную аснову для перамены ў культуры ўлады ў Беларусі.