



Важность конституционного права для демократии в Беларуси: анализ поправок Конституции 1994 года и соображения по поводу демократических преобразований

Промежуточный анализ, проведенный Международным
институтом демократии и содействия выборам
(International IDEA)

Декабрь 2020 года

Уильям Партлетт

© 2020 Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ)

Публикации Международного института демократии и содействия выборам (МИДСВ) нейтральны в отношении поддержки чьих-либо конкретных национальных или политических интересов. Выраженные в настоящей публикации мнения не обязательно совпадают с мнением МИДСВ, членов Правления МИДСВ или Консультативного Совета МИДСВ.

Электронная версия настоящей публикации открыта для доступа по лицензии Creative Commons Licence (CC) — Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Ее можно бесплатно копировать, распространять и транслировать, а также комбинировать с другими текстами и адаптировать — при условии, что это делается в некоммерческих целях, с надлежащими ссылками на настоящую публикацию и при условии ее распространения на основании вышеуказанной лицензии. Более подробную информацию о лицензии CC можно найти по адресу:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Тел.: +46 8 698 37 00
Эл. почта: info@idea.int
Веб-сайт: <<https://www.idea.int>>

Содержание

Введение	4
1. Обзор процесса создания Конституции в Беларуси	5
2. Конституция 1994 года	5
3. Президентство Лукашенко: 1994–1996.....	7
4. Поправки 1996 года.....	8
5. Референдум о поправках 2004 года.....	11
6. Эффект конституционных изменений на белорусскую политику	11
7. Текущие дискуссии о конституционной реформе.....	12
8. Взгляд в будущее: конституционные положения, которые являются центральными для демократических преобразований.....	13
Ссылки	20
Дополнительная литература	21
Об авторе	22
О Международном Институте Демократии и Содействия Выборам.....	22

Анализ поправок Конституции 1994 года и соображения по поводу демократических преобразований

Введение

В данном кратком реферате описана роль конституционного права в политическом развитии Беларуси с 1994 года до настоящего времени. В нем представлен анализ того, каким образом президент Беларуси Александр Лукашенко использовал изменения текста Конституции (в основном, раздела 4 Конституции РБ) для консолидации и сохранения своей централизованной, авторитарной власти. В частности, эти изменения предоставляют администрации президента формальные конституционные полномочия для доминирования над органами законодательной власти, местными органами власти, судами, прокурорами и регуляторными институтами «четвертой ветви власти». Поэтому данные конституционные полномочия подчинили большинство белорусских институтов власти президента. Кроме того, эта институциональная власть обеспечила президента важным инструментом для доминирования в неформальной политике, например, за счет подачи ключевым элитам сигналов о центральности администрации президента и предоставления президенту возможности контролировать данные элиты либо склонять их к сотрудничеству при необходимости.

В ходе проведения в будущем любой демократической конституционной реформы в Беларуси необходимо будет повторно внедрить формальные конституционные сдержки полномочий президента в отношении контроля (путем назначения и освобождения от должности) законодательной ветви власти, местной власти, судов, прокуроров и регуляторных институтов «четвертой ветви власти». Те формы конституционных изменений, которые не исправят такое распределение полномочий, будут носить косметический характер и не окажут принципиального влияния на структуру власти в Конституции. Поэтому это предоставит любому новому президенту (даже демократически избранному) мощные инструменты для доминирования в политике.

Как и в случае с любым демократическим и мирным процессом внесения изменений в Конституцию, сторонники перемен должны будут тщательно рассмотреть и спланировать стратегии политических переговоров с ключевыми государственными субъектами, а также обратиться к общественности с просьбой о предоставлении мнений и пожеланий в части конституционной реформы.

Данный анализ состоит из шести разделов. В Части 1 представлен краткий обзор процесса создания Конституции РБ в постсоветский период. В Части 2 представлено описание Конституции 1994 года. В Части 3 обрисована стратегия президента Лукашенко по использованию референдумов для изменения Конституции в целях цементирования его видения доминирующей роли президента в белорусской политике. В Части 4 описано новое распределение полномочий в Конституции 1996 года. В Части 5 описан референдум 2004 года и те измене-

ния, которые были внесены в Конституцию РБ в результате его проведения. В Части 6 кратко описан эффект этой Конституции на формальную и неформальную политику Беларуси. В Части 7 в общих чертах обрисована современная дискуссия на тему конституционной реформы в Беларуси. В заключительной части — Части 8 — перечислены основные конституционные положения, которые необходимо изменить для восстановления демократии в Беларуси.

1. Обзор процесса создания Конституции РБ

Первая постсоветская Конституция была принята в Беларуси в 1994 году. Процесс разработки новой Конституции начался в июле 1990 года и осуществлялся Конституционной комиссией, назначенной Верховным Советом Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР), который был избран в марте 1990 года. Данный процесс включал в себя затянувшиеся, но плюралистические переговоры по поводу нескольких проектов Конституции. В рабочих группах комиссии были разногласия по поводу таких вопросов, как, в частности, выбор президентской либо парламентской формы правления, избирательной системы для будущих составов парламента и модели субнационального управления. Почти четыре года спустя после начала данного процесса, в марте 1994 года, Верховным Советом была принята первая постсоветская Конституция.

В Конституции 1994 года была установлена президентская система государственного управления.¹ После проведения свободных и честных президентских выборов новоизбранный президент (Александр Лукашенко) провел серию референдумов в 1995 и 1996 годах в целях устранения важнейших институциональных сдержек, ограничивающих его власть. За счет данных изменений, формализованных в 1996 году, была создана новая конституционная система с гиперцентрализованной президентской властью. В 2004 году был проведен еще один референдум, в результате которого было снято ограничение количества сроков на посту президента Беларуси. Данный конституционный строй власти сыграла ключевую роль в том, что президенту Лукашенко удалось сохранить как официальное, так и неофициальное доминирование в белорусской политике с 1996 года.

2. Конституция 1994 года

В Конституции РБ 1994 года была установлена президентская форма правления, основанная на ключевых принципах демократического конституционализма. Первые два раздела включали в себя ряд обязательств в отношении основополагающих принципов конституционализма. Например, в статье 1 раздела I Беларусь описывается как «унитарное демократическое социальное правовое государство». Кроме того, в разделе I указано, что человек и его (ее) права являются высшими ценностями (статья 2), закрепляется плюрализм (статья 4) и гарантируется разделение властей (статья 6). В ней также указано обязательство Беларуси по «признанию приоритета общепризнанных принципов международного права и обеспечению соответствия им законодательства» (статья 8). В указанном разделе имеется положение по признанию белорусского языка государственным, а русского языка — языком «межнационального общения» (статья 17). Данное положение отражало попытку разработчиков Конституции 1994 года восстановить белорусский язык и идентичность после распада Советского союза.

Раздел II Конституции включал в себя длинный перечень гарантий прав человека, в том числе права на свободное выражение, свободу собраний и участие в политической жизни. Данные положения о правах также включали в себя социальные и экономические права, в том

¹ Некоторые классифицируют белорусскую конституционную систему как полупрезидентскую. Однако, как показывает вторая часть настоящего промежуточного анализа, Конституция РБ 1994 года не наделяет законодательный орган полномочиями в отношении подотчетности правительства, как это принято в полупрезидентских системах. Вместо этого она подчиняет исполнительную ветвь власти (Кабинет министров) власти президента (статьи 106 и 107).

числе право на бесплатное образование, культурную жизнь и сохранение национальной идентичности. Разделом 3 гарантировались прямые выборы (статья 68), а также центральная роль законодательного органа в назначении референдумов (статья 74).

Конституционный строй

В разделе IV устанавливалась президентская форма правления. Согласно этому разделу, избранный президент, контролирующий кабинет министров (правительство), действует параллельно с однопалатным законодательным органом. Президент и законодательный орган разделяли полномочия по назначению судей, прокуроров и представителей институтов «четвертой ветви власти». Местные власти выбирались посредством проведения прямого голосования.

Законодательная власть

В первой главе раздела IV был предусмотрен полностью избираемый однопалатный законодательный орган из 260 депутатов, который назывался Верховным Советом и был «единственным законодательным органом государственной власти» (статья 79). Во многом как и в советский период, работа данного законодательного органа организовывалась меньшим по размеру исполнительным комитетом, который назывался президиумом (статья 89). Данный законодательный орган избирался сроком на пять лет и обладал значительными полномочиями, в том числе полномочиями по назначению референдумов и определению внутренней и внешней политики. Кроме того, он обладал полномочиями по импичменту президента двумя третями голосов в случае, если было установлено, что президент нарушил Конституцию либо совершил преступление (статья 104). Наконец, он играл одну из ключевых ролей во внесении изменений в Конституцию (статья 83), в том числе за счет его полномочий по назначению референдумов (статья 74).¹

Исполнительная власть

Вторая глава раздела 4 устанавливала относительно могущественного президента. Президент являлся главой государства и главой исполнительной ветви власти (статья 95). Как и в других президентских системах, президент назначал и освобождал от должности членов «кабинета министров». Данные полномочия по назначению представителей исполнительной власти требовали согласия законодательного органа (статья 107). В данном случае, необходимость в согласии законодательного органа была ограничена президентским назначением премьер-министра, а также министров иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел и председателя Комитета государственной безопасности (статья 100). Кроме того, президент обладал иными полномочиями, характерными для президентов в президентских системах, в том числе полномочиями по помилованию, представлению государства в международных отношениях и занятию поста главнокомандующего вооруженными силами (статья 100).

Судебная власть

Судебная власть была описана в двух отдельных разделах Конституции. В третьей главе раздела 4 приводилось краткое описание «судебной власти», где провозглашалась независимость судов (статья 112). Первая глава раздела 6 («Государственный контроль и надзор») включала в себя отдельную главу о Конституционном суде. В данном положении предусматривалось, что кандидатура на должность председателя Конституционного суда предлагается президентом, однако остальные судьи избираются на одиннадцатилетний срок законодательным органом (статья 126). Кроме того, Конституционный суд наделялся полномочиями по рассмотрению конституционности законов и исполнительных актов (в том числе, указов президента) и признанию их недействительными (статьи 127–129). Для представителей общественности не было предусмотрено возможности напрямую обращаться в Конституционный суд. Вместо этого указанный суд рассматривал дела по предложениям президента, председателя Верховного Совета, постоянных комитетов Верховного Совета, не менее семидесяти депутатов

Верховного Совета, Верховного суда, Высшего экономического суда и генерального прокурора (статья 127).²

Полномочия по назначению (освобождению от должности) представителей судебной власти, прокуратуры и регуляторных институтов «четвертой ветви власти»

Президент и законодательный орган разделяли полномочия по назначению и освобождению от должности.³ Президент наделялся полномочиями по представлению кандидатур для избрания на должности глав основных судебных органов, таких как Конституционный суд, Верховный суд и Высший экономический суд (статья 100). Кроме того, президент предлагал кандидатуру на должность председателя Национального банка и обладал полномочиями по назначению «других должностных лиц, должности которых определены в соответствии с законом, если иное не предусмотрено Конституцией» (статья 100). Однако законодательный орган обладал полномочиями по назначению остальных членов Конституционного суда, а также регуляторных либо контролирующих институтов «четвертой ветви власти», в том числе Центральной избирательной комиссии и генерального прокурора (статьи 83.6 и 83.7). Законодательный орган также обладал полномочиями по подотчетности генерального прокурора (статья 135) и полноценными полномочиями по формированию Контрольной палаты и ее подотчетности (статьи 137–140).

Местное управление

Местные советы депутатов избирались непосредственно гражданами (раздел 5, статья 118).

В остальных разделах Конституции 1994 года приводятся подробности финансовых процедур (раздел 7) и процесса внесения поправок в Конституцию, который контролировался законодательным органом (раздел 8).

3. Президентство Лукашенко: 1994–1996

В 1994 году Александр Лукашенко был избран на должность первого президента Беларуси в соответствии с новой конституционной системой. Будучи главой исполнительной власти, Лукашенко первоначально использовал свое формальное главенство над милицией и другими силовыми ведомствами, чтобы консолидировать власть (Макмэхон, 1997).⁴ Затем президент Лукашенко продолжил игнорировать текст Конституции, утверждая свое право на управление посредством принятия указов без законодательного вмешательства. Среди упомянутых указов были указы, которые не позволяли газетам публиковать критическую информацию о Лукашенко (Макмэхон, 1997). Бывший судья Конституционного суда РБ описывал, как «юристы в президентском окружении ссылались на «теорию правовых законов»» (Лукашук, 1997). Данный подход был основан на убеждении, что «президент автоматически понимал, что можно и что нельзя, потому что он был избран народом» и что если закон, принятый законодательным органом, «противоречит настроениям общественности и намерениям президента, с другой стороны, то он является «неправовым» и его можно игнорировать» (Лукашук, 1997). Поэтому Лукашенко продолжил создавать неформальную форму сверхпрезидентского правления.

Данные действия привели его к открытому конфликту с Конституционным судом, который признал недействительными 11 президентских указов. Законодательный орган (Верховный Совет) также предпринял действия по сдерживанию его власти, создав «Движение в поддержку Конституции», которое требовало «поддержки верховенства права и решений Конституционного суда» (Лукашук, 2001). В прошлом разрозненные политические партии в парламенте также начали объединяться, чтобы противостоять полному пренебрежению правовым государством со стороны Лукашенко.

Чтобы одержать победу над своими оппонентами в парламенте и Конституционном суде, Лукашенко объявил конституционную реформу, которая фактически чрезвычайно сильно увеличит формальные полномочия президента над законодательным органом, судами,

местными органами власти и регуляторными и контролирующими институтами «четвертой ветви власти». Стратегия Лукашенко заключалась в убеждении, что «сильная» власть президента является единственным способом защитить народ Беларуси от дикого капитализма и распада государственности, которые распространялись во многих других республиках бывшего СССР (особенно в соседних России и Украине). Данная стратегия также противостояла идее, что белорусская национальность основана на фундаменте уникальной белорусской культурной и исторической идентичности. Вместо этого Лукашенко подчеркивал фундаментальное родство Беларуси с русской (и, в конечном итоге, славянской) цивилизацией. Для этого использовалась историческая интерпретация, центральным элементом которой являлось партнерство между Беларусью и Россией во время Второй мировой войны и важнейшая роль русского языка и культуры в жизни Беларуси. Сторонник данного взгляда описывал это следующим образом: «Белорусы получили свою государственность в начале 20 века, а именно 1 января 1919 года». Однако эта государственность была получена при помощи России и поэтому стала результатом «поистине неоценимой помощи братского русского народа в создании, сохранении и укреплении белорусского государства» (Мельник, 2014). В ходе серии конституционных референдумов Лукашенко связал данную пророссийскую идентичность с централизующей концепцией президентства (Партлетт, 2012).

Например, в 1995 году Лукашенко поставил вопросы об этой пророссийской белорусской идентичности рядом с вопросами о более централизованной президентской власти. Среди вопросов референдума были следующие: 1) вопрос о придании русскому языку статуса государственного языка; 2) вопрос об утверждении новых государственных символов, в том числе флага, напоминающего знамя республики советской эпохи; 3) вопрос о более тесной экономической интеграции с Россией и 4) вопрос о внесении в Конституцию изменений, которые упростят процедуру роспуска президентом законодательного органа. Первые три вопроса носили обязывающий характер, а последний вопрос — рекомендательный характер. Все четыре вопроса получили мощную поддержку, отчасти ввиду способности Лукашенко контролировать и запугивать средства информации (Макмэхон, 1997). Кроме того, инициативы по приданию русскому языку статуса государственного языка и по интеграции с Россией были действительно популярны. Тот референдум помог увязать данные популярные инициативы с его целью централизации конституционной власти в администрации президента.

В 1996 году Лукашенко вновь инициировал референдум. После ряда конфликтов с законодательным органом этот референдум включил в себя полный набор поправок в Конституцию, предложенных президентом Лукашенко, а также ряд альтернативных поправок, предложенных некоторыми депутатами законодательного органа.⁵ Опять же, референдум проводился во все более репрессивной атмосфере и с использованием административного ресурса в ходе проведения кампании, в том числе с использованием государственных средств информации. Согласно официальным результатам 24 ноября 1996 года, 70 процентов проголосовавших граждан одобрили поправки Лукашенко (Макмэхон, 1997). Процесс проведения референдума был подвергнут критике оппозицией в парламенте и международным сообществом (напр., ОБСЕ 1996а; ОБСЕ 1996б). Несмотря на то, что данные вопросы референдума были признаны Конституционным судом необязывающими, после их утверждения на референдуме Лукашенко распустил Верховный Совет и придал поправкам законную силу (Партлетт, 2012).

4. Поправки 1996 года

Поправки 1996 года привели к построению нового конституционного строя и системы государственной власти в Беларуси. Данные поправки лишь незначительно изменили основополагающие ценности и права, перечисленные в разделах 1 и 2. Поэтому Конституция РБ с поправками 1996 года на бумаге сохраняет приверженность разделению власти, верховенству права и международным правам (см. раздел 1). Заслуживающие внимания изменения в данных разделах включают в себя, например, придание русскому языку статуса государственного

языка наравне с белорусским (статья 17). Положения о правах, в целом, не изменились, за исключением внесения в их перечень еще нескольких позитивных прав. Например, женщинам гарантировались равные права с мужчинами, а молодежи гарантировалось право на духовное, моральное и физическое развитие (статья 32). В заключение, государство взяло на себя ответственность за предоставление бесплатного жилья нуждающимся (статья 48).

Основной акцент поправок 1996 года был сделан на изменении отношений между президентом, парламентом, кабинетом министров и судами в четвертом разделе Конституции. Данные изменения фундаментально подчинили законодательный орган, судебную власть и регуляторные и контролирующие институты «четвертой ветви власти» формальной власти белорусского президента. Примечателен тот факт, что они превратили пост президента в основной законотворческий институт за счет признания актов президента имеющими в большинстве случаев большую силу, чем законы (см. анализ статей 85 и 137 в разделе «Исполнительная власть» ниже). Такая повышенная сила актов президента наделяет его значительными формальными полномочиями по доминированию как в формальной, так и в неформальной политике.

Законодательная власть: создание двухпалатного законодательного органа

С точки зрения конституционного устройства, значимым изменением было создание двухпалатного законодательного органа. В разделе IV указано, что новое двухпалатное Национальное собрание имеет в своем составе ослабленную Палату представителей (нижняя палата) и сравнительно более мощный Совет республики (верхняя палата). Данный новый двухпалатный законодательный орган (особенно его верхняя палата) в гораздо большей степени подвержен контролю президента, в то время как его полномочия, в том числе полномочия в части законотворческой деятельности, стали более слабыми по сравнению с полномочиями президента.

- *Палата представителей* (нижняя палата) состоит из 110 депутатов, избираемых на основе прямого избирательного права (статья 91). У нее чрезвычайно мало полномочий по сравнению с верхней палатой, особенно в части назначения и формирования важных судебных, прокурорских учреждений и регуляторных и контролирующих институтов «четвертой ветви власти» (статья 97). Президент наделен правом на роспуск данного органа в случае, если он отказывается дать согласие на назначение предложенной президентом кандидатуры на пост премьер-министра, либо если он выражает вотум недоверия кабинету министров (статья 106).⁶
- *Совет республики* (верхняя палата), в отличие от Палаты представителей, не избирается непосредственно гражданами. Вместо этого он описывается как палата территориального представительства (статья 91). В Конституции, однако, не определено количество регионов и не приведен их перечень, либо какие-либо правила в их отношении (статья 9) — это определено в законодательстве. Восемь депутатов назначаются непосредственно президентом, а остальных выбирают местные советы депутатов из своих рядов (статья 91). Благодаря поправкам 1996 года у президента появилось дополнительное влияние на этот косвенный избирательный процесс: новое положение подчинило «руководителей местных исполнительных и распорядительных органов» президенту (статья 119). Данная верхняя палата, на которую президент оказывает сильное влияние, обладает широкими и эксклюзивными полномочиями по назначению на должности (см. ниже), а также эксклюзивными полномочиями по рассмотрению указов президента (статья 98) и утверждению декларации о чрезвычайном положении (статья 98).

Исполнительная (президентская) власть

Благодаря поправкам, у президента появилась дополнительная возможность доминировать над исполнительной ветвью власти и получить ряд новых и важных полномочий. Среди наиболее примечательных из них следующие:

- Президент наделяется правом на издание указов, которые в большинстве случаев имеют *большую* силу, чем законы (статья 85). В статье 137 указано, что закон имеет большую силу, чем указы только в том случае, если полномочия по изданию указа предоставлены законом. Это означает, что любые отдельные президентские указы, сила которых не проистекает из закона, имеют большую силу, чем законы. По сути, это превращает президента в главный законотворческий орган Беларуси.
- Президент характеризуется как «гарант Конституции», обладает полномочиями по осуществлению посредничества между различными органами государственной власти и наделен широким иммунитетом (статья 79).
- Президент получает полномочия по назначению референдумов и предложению поправок в Конституцию (статьи 74 и 138).
- Президент забирает у законодательной ветви власти ключевые полномочия по назначению (освобождению от должности) представителей судов и важнейших регуляторных и контролирующих институтов «четвертой ветви власти» (см. ниже). Примечателен тот факт, что это включает в себя переход от законодательной ветви власти к президенту полномочий по назначению и освобождению от должности генерального прокурора (статья 126).
- Президент забирает у законодательной ветви власти полномочия по определению «основных направлений внутренней и внешней политики» (статья 79).
- Президент обладает правом по назначению и освобождению от должности «руководителей местных исполнительных и распорядительных органов» (статья 119).

Судебная власть

Судебная власть описана в четвертом разделе Конституции. Поправки подчиняют Конституционный суд и другие суды президенту. Например, президент с согласия Совета республики (верхней палаты) назначает председателя Конституционного суда и обладает эксклюзивным правом на назначение половины из 12 судей Конституционного суда. Вторую половину назначает Совет республики, который подчинен власти президента (см. выше). У Конституционного суда остается право на рассмотрение законов и исполнительных актов на предмет их соответствия Конституции, однако в случае признания их не конституционности, порядок, в котором они «утрачивают свою законную силу», определяется законом (статья 116). Более того, после внесения поправок были удалены положения о недопустимости прямого либо косвенного давления на Конституционный суд либо его членов в связи с реализацией его конституционных полномочий по рассмотрению и о защите судей Конституционного суда от произвольного ареста и преследования посредством получения предварительного согласия законодательного органа (которым в то время являлся Верховный совет) (бывшие статьи 126(3) и 131, соответственно). Единственное оставшееся положение налагает общий запрет на вмешательство в деятельность судей в части отправления правосудия (статья 110). Более того, президент также обладает полномочиями по *освобождению от должности* членов Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда (статья 84.11).

Полномочия по назначению и освобождению от должности представителей прокурорских органов и регуляторных и контролирующих институтов «четвертой ветви власти»

Президент в тандеме с верхней палатой (которую, по сути, президент контролирует) получил контроль над назначением и освобождением от должности основных представителей прокурорских органов и регуляторных и контролирующих институтов «четвертой ветви власти» (статья 84). Например, президент *непосредственно* назначает главу и членов Совета правления Национального банка, а также половину членов и председателя Центральной избирательной комиссии (статья 84). Остальных членов Центральной избирательной комиссии назначает

верхняя палата (которая подчинена президенту). Более того, помимо полномочий по назначению (с согласия верхней палаты) генерального прокурора президент теперь также обладает широкими полномочиями по *освобождению от должности* генерального прокурора (статья 126), который также является «подотчетным президенту» (статья 127). Президент также обладает полномочиями по освобождению от должности председателя и всех членов Центральной избирательной комиссии и Национального банка (статья 84(11)). Наконец, президент обладает эксклюзивными полномочиями по формированию и контролю Комитета государственного контроля — органа, призванного осуществлять надзор за исполнением национального бюджета, использованием государственной собственности, регулирующими имущественные отношения правовыми актами, и экономическими, фискальными и налоговыми вопросами (статьи 129–131), в том числе полномочиями по непосредственному назначению и освобождению от должности его председателя.

Местное управление

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов теперь назначаются президентом и утверждаются в должности местными советами депутатов (статья 119). Президент также обладает полномочиями по приостановке исполнения решений местных советов депутатов и по отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов (статья 84(26)).

Полномочия по внесению поправок в Конституцию

Дальнейшие разделы подтверждают широкие полномочия президента. В разделе VII президент наделяется более широкими полномочиями в части конституционных изменений, в том числе полномочиями по инициированию конституционных изменений (статьи 138–140). Эти полномочия еще больше усиливаются новыми полномочиями президента по назначению референдумов (статья 74).

5. Референдум о поправках 2004 года

После конституционной реформы 1996 года осталось одно важное ограничение власти президента: положение о том, что президент может занимать свой пост только два срока. В начале 2000-х годов в соответствии с правилами действующей в то время Конституции Лукашенко оставалось править до 2006 года. Чтобы устранить это последнее ограничение президентской власти, в 2004 году Лукашенко назначил референдум по вопросу о снятии ограничений в отношении количества сроков на посту президента, установленных в разделе IV. После того как были задействованы государственные средства информации и контроль над Центральной избирательной комиссией, данная поправка была одобрена на референдуме. Она сняла последние конституционные препятствия для персонализации президентской власти в руках Лукашенко.

6. Эффект конституционных изменений на белорусскую политику

Чем важны данные конституционные поправки? Каким образом они позволяют президенту Лукашенко доминировать в белорусской политике? Ответ опирается на более широкие исследования, которые указывают на то, что авторитаризм не является спонтанной формой политического строя; вместо этого авторитарные лидеры должны постоянно стремиться отражать угрозы своей власти (Геддес и соавт., 2018). Формальные правила конституционного дизайна важны для удержания власти авторитарными лидерами (Партлетт, *скоро в печати*). Это помогает понять причины того, что властные лидеры прилагают так много усилий для изменения формальных правил Конституции. Поэтому в контексте Беларуси поправки 1996 года обеспечивают президента Лукашенко мощным инструментом для нейтрализации угроз его

власти и, соответственно, позволяют ему продолжать удерживать доминирующее положение как в формальной, так и в неформальной политике.

Формальная политика

Во-первых, данные поправки обеспечивают возможность доминирования президента над законодательным органом, а также над судами, местными органами власти и регуляторными и контролирующими институтами «четвертой ветви власти» (такими как Центральная избирательная комиссия и Национальный банк). Формальная власть над законодательным органом позволяет президенту пресечь любые попытки оппозиции использовать законодательный орган как базу для сдерживания власти президента (как это случилось в 1995 и 1996 годах). Далее, президентский контроль регуляторных и контролирующих органов (таких как избирательная комиссия) позволяет президенту склонять оппонентов к сотрудничеству, манипулировать избирательными правилами и дисквалифицировать политических оппонентов в целях удержания власти и достижения победы на выборах.

Неформальная политика

Данная конституционная модель также играет важную роль в предоставлении президенту возможности консолидировать и удерживать неформальный контроль над широким спектром конкурирующих групп (Геддес и соавт., 2018). Генри Хейл описывает, каким образом конституционная централизация власти в должности президента позволяет авторитарным лидерам подавать конкурирующим группам «сигналы» о том, какого именно «покровителя» надо обслуживать (Хейл, 2014). В Беларуси широкие полномочия президента позволяют Лукашенко подавать сигналы о своем доминировании бизнес-элитам и другим элитам. Кроме того, широкие полномочия президента по назначению на должности позволяют президенту Лукашенко обезвреживать либо склонять к сотрудничеству потенциальных конкурентов в группах элит, которые имеют отношение к белорусской политике. Формальная власть президента над прокурорами и судами также предоставляет Лукашенко значительные полномочия по контролю средств информации и запугиванию оппозиции посредством угроз уголовным преследованием (см., напр., «Би-би-си» 2020).

7. Текущие дискуссии о конституционной реформе в Беларуси

После оспариваемых президентских выборов, проведенных в августе 2020 года, на повестке дня в Беларуси стоит вопрос о конституционной реформе. Представители демократической оппозиции заявили о своем намерении разработать свое видение будущей конституции, которая проложит путь и упорядочит успешные демократические преобразования в Беларуси.

За последние несколько месяцев администрация Лукашенко активизировала работу над своим процессом конституционной реформы. Представители демократической оппозиции считают этот процесс, полностью управляемый режимом, тактикой, позволяющей уклониться от растущего внутреннего и международного давления, а не попыткой провести системные изменения. Таким образом, демократическая оппозиция ожидает, что этот процесс приведет только к косметическим изменениям, без существенных реформ авторитарного характера режима.

Настоящая демократическая конституционная реформа потребует ограничения власти президента и его возможности контролировать законодательную ветвь власти, суды и прочие регуляторные и контролирующие институты «четвертой ветви власти». Для этого потребуются изменить формальные правила в четвертом разделе Конституции, которые позволяют Лукашенко доминировать над белорусскими политическими институтами. Возврат к Конституции 1994 года является одним относительно простым способом начать данный процесс, а затем со временем внести поправки. Однако такой подход является лишь одним из нескольких способов развития процесса построения конституции. Выбор подхода, его детали — это те вопросы, которые, среди других важных вопросов, должен решить белорусский народ.

В качестве отправной точки, Конституцию 1994 года можно рассматривать как основу для обсуждения программы реформ. Как было указано выше, в четвертом разделе Конституции 1994 года фигурировал властный однопалатный законодательный орган, который президент не мог ни распускать, ни назначать. Более того, в Конституции 1994 года полномочия по назначению на должности представителей судов, прокуроров и важных представителей регуляторных и контролирующих институтов «четвертой ветви» были распределены между президентом и законодательным органом. Хотя возврат не стал бы конечной точкой в демократических устремлениях Беларуси, он мог бы вновь сбалансировать отношения между президентом и законодательным органом, а также судебными, прокурорскими институтами и регуляторными и контролирующими институтами «четвертой ветви». Поэтому возврат к той Конституции обеспечил бы, по сравнению с текущим положением дел, надлежащую базу для реализации дальнейших направленных реформ.

Лукашенко не желает возвращаться к Конституции 1994 года. Напротив, он несколько раз заявлял о своем убеждении, что Беларуси нужен сильный президент, однако в других выступлениях упоминал, что некоторые текущие полномочия президента можно передать другим ветвям власти. Поэтому кажется вероятным, что процесс внесения поправок в конституцию, полностью управляемый режимом, будет включать лишь незначительные изменения. Такой тип Конституции может напоминать недавний процесс реформ в России. Конституционные поправки 2020 года в России описывались как способствующие созданию более сбалансированной системы власти, однако в реальности их эффект был обратным: они еще более укрепили власть президента. Руководство России открыто одобрило предложение Лукашенко о проведении конституционной реформы, однако не указало направление, в котором она может двигаться.

Несмотря на то, что данный процесс еще находится на начальном этапе, президент Лукашенко заявил, что процесс реформы в Беларуси будет включать в себя консультации с общественностью с использованием директивного подхода и специально отобранных групп, а затем и референдум (tut.by, 2020). Лукашенко утверждает, что данный процесс консультаций и голосования предоставит каждому гражданину Беларуси возможность найти выход из текущей тупиковой ситуации. Однако возможно, что данный процесс будет направлен на создание иллюзии перемен, в то время как основные конституционные полномочия останутся централизованными в должности президента. Например, одним из наиболее часто упоминаемых изменений является уменьшение полномочий президента по назначению и (возможно) освобождению от должности судей. С учетом президентского контроля над верхней палатой законодательного органа, его широких полномочий по изданию законодательных указов и широких полномочий по назначению на должности лиц в иных регуляторных и контролирующих институтах, такое изменение само по себе будет носить всего лишь символический характер и незначительно уменьшит полномочия президента. Таким образом, это будет мало способствовать ребалансировке и, соответственно, демократизации конституционной системы Беларуси.

8. Взгляд в будущее: конституционные положения, которые могут быть реформированы

Реформа Конституции будет способствовать демократическим изменениям в Беларуси только в том случае, если в ее рамках будут восстановлены нормы и структуры, необходимые для эффективного разделения властей, и, соответственно, если власть президента над другими ветвями власти будет ограничена. Для поддержки эффективных политических преобразований и легитимности новой либо измененной Конституции может быть как желателен, так и необходим *процесс* конституционных реформ, по-настоящему основанный на принципе всеобщего участия и консультативности.

Чтобы внесение поправок обеспечило демократизацию конституционной системы и восстановление эффективной системы сдержек и противовесов, заинтересованные стороны должны

рассмотреть Конституцию целостно, с учетом того, как различные положения и институты взаимодействуют друг с другом для поддержания доминирующей роли президента практически во всех аспектах формальной и неформальной политики. Поправки, направленные изолированно лишь на конкретные институты или полномочия, либо направленные на решение вопросов исключительно более низкого порядка, вероятно, будут мало способствовать существенному изменению существующего положения дел.

При определении потенциального объема и содержания повестки изменений заинтересованным сторонам, возможно, имеет смысл рассмотреть следующий перечень ключевых положений и нижеперечисленные возможные подходы к внесению поправок. Данный перечень не является исчерпывающим, а нижеперечисленные возможные подходы к внесению поправок не являются конкретными рекомендациями. Скорее, данный перечень предоставляет «пищу для размышлений» с точки зрения конституционного дизайнера с тем, чтобы поддержать дальнейший диалог о повестке изменений.

Раздел Ш об избирательной системе и референдумах

Статья 67: предусматривает, что депутаты избираются непосредственно гражданами.

- Данная статья является двусмысленной и была внедрена в практику для того, чтобы обеспечить прямые выборы депутатов исключительно нижней палаты парламента. Ее можно для ясности изменить, чтобы обеспечить проведение прямого голосования на всех парламентских и президентских выборах, в том числе, на выборах в верхнюю палату (в случае, если верхняя палата будет сохранена — см. обсуждение ниже).
- В случае, если формирование верхней палаты продолжится на основе косвенного избирательного права, внимание следует сосредоточить на нюансах данного процесса. В то время как предложение различных вариантов дизайна законодательной ветви белорусского правительства выходит за рамки настоящего промежуточного анализа, избрание либо назначение депутатов верхней палаты следует внимательно проанализировать с полным учетом соответствующего сравнительного опыта и с целью минимизации чрезмерного влияния президента на верхнюю палату.
- В случае сохранения верхней палаты выборы на основе прямого избирательного права могут быть наиболее простым способом ограничить влияние президента на данный орган. Далее, примечательно, что в статье 91 указано, что Совет республики является палатой территориального представительства. Однако Беларусь является унитарным государством, в котором текущее региональное представительство в верхней палате не уходит корнями в конституционализированную вертикальную структуру разделения власти. С учетом данного факта роль верхней палаты в обеспечении регионального представительства и, следовательно, способ ее формирования можно было бы увязать с положениями, создающими более демократическую и независимую форму местного либо регионального управления.

Статья 74: гласит, что республиканские референдумы назначаются по инициативе президента либо по предложению любой из палат законодательного органа, либо по предложению граждан в соответствии с пороговыми уровнями, установленными для инициатив законодательного органа и граждан.

- Данное положение можно изменить несколькими способами. Наиболее оптимальный вариант, разумеется, будет зависеть от общей роли президента и структуры институциональных отношений в целом в рамках измененной Конституции. Один из возможных подходов заключается в отмене полномочий президента по назначению референдумов (см. также статью 84). С 1995 года полномочия президента по непосредственному обращению к народу для получения одобрения его повестки реформ

были мощным инструментом, при помощи которого он обходил представительский и совещательный институт законодательного органа как основного законотворческого органа, а также действующее законодательство и положения Конституции. Несмотря на то что у таких инструментов прямой демократии, как референдум, имеется много преимуществ, они также чреватые существенными рисками. Во всем мире существуют примеры того, как референдумы использовались для продвижения мажоритарного и подавления плюралистического управления, для подтачивания демократических структур и принципов и, в частности, для увеличения объема полномочий и сроков правления авторитарных правителей. С учетом опыта Беларуси в части иницируемых президентом таким образом референдумов и ослабления институтов представительской демократии с 1996 года, полезным вариантом может быть лишение президента данных полномочий.

- В случае, если у президента сохраняются полномочия по назначению референдумов, можно применить альтернативные подходы к ограничению возможностей для злоупотреблений, например:
 - Перераспределение между президентом и определенным пороговым уровнем законодательного органа определяющей повестку дня компетенции по формулированию вопроса референдума как предложения для голосования и компетенции по назначению референдума. В настоящее время президент обладает обоими полномочиями.
 - В более широком контексте поправки могут обеспечить более широкое реформирование структуры референдумов за счет, например, введения различий между типами республиканских референдумов (обязывающие и консультативные), субъектами, которые могут назначать каждый тип либо типы референдумов (президент, парламент и (или) народ), определения того, какой орган обладает определяющей повестку дня компетенцией по формированию вопроса(ов) для голосования в тех или иных обстоятельствах, определения предмета таких референдумов для всех типов референдумов и компетенций по их назначению.
- Важно отметить, что поправки в части полномочий по проведению референдумов также должны учитывать взаимоотношения с положениями, описывающими полномочия и состав органа по организации выборов. Данные положения должны быть направлены на усиление политической, административной и финансовой независимости этого органа, а также структуры, независимости и юрисдикции Конституционного суда (либо иного контролирующего института) как арбитра в вопросе о проведении референдума конституционным путем как по процедуре, так и по существу.

Раздел 4 о президенте

Статья 79: устанавливает, что президент является гарантом Конституции и прав и свобод граждан, что он олицетворяет единство народа и гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, обеспечивает охрану суверенитета Республики Беларусь и ее территориальной целостности и осуществляет посредничество между органами государственной власти. Далее, она устанавливает, что он обладает иммунитетом и что его честь и достоинство защищены законом.

- Данную статью можно изменить, например, путем удаления из нее некоторых широких формулировок касательно полномочий президента. Это включает в себя ослабление возможности президента как гаранта Конституции и посредника между ветвями государственной власти главенствовать над другими конституционными институтами. Это также подразумевает ограничение обширного иммунитета президента. Наконец,

данное положение можно изменить с тем, чтобы снизить объем полномочий по текущему управлению, которыми наделен президент (например, в сфере внутренней политики).

Статья 84: очерчивает полномочия президента. Целесообразными могут быть несколько подходов к ее изменению. Например:

- Аннулировать либо отрегулировать полномочия президента по роспуску нижней палаты парламента (статьи 84.3 и 94), а также полномочий по назначению и контролю верхней палаты законодательного органа (см. следующий раздел о законодательной власти).
- Аннулировать либо существенно отрегулировать полномочия президента по определению основных направлений внутренней политики и (или) внешней политики.
- Аннулировать полномочия президента по отмене решений либо распоряжений местных органов власти.
- Ослабить текущие широкие полномочия президента по определению структуры исполнительной ветви власти, а также полномочия по назначению и освобождению от должности представителей исполнительной ветви власти (см. изменение статьи 106 ниже).
- Ослабить широкие полномочия президента по назначению и освобождению от должности членов судов (в том числе Конституционного суда), прокуроров и представителей регуляторных и контролирующих институтов «четвертой ветви». Данные полномочия должны быть разделены с избираемым законодательным органом.
- Как упомянуто выше, аннулировать либо уменьшить полномочия президента по назначению референдумов.

Статья 85: в связке со статьей 137 данное положение устанавливает, что указы президента имеют силу закона, а во многих случаях преобладают над законами. Несмотря на то, что полномочия по изданию президентских указов не являются чем-то необычным в современных президентских системах, данные указы, как правило, подчинены законам. Можно внести следующие поправки:

- Подчинить полномочия по изданию президентских указов законодательству во всех случаях, кроме исключительных. Ограничить эти законотворческие полномочия по изданию указов до, например, ситуаций необходимости и срочности, когда чрезвычайные обстоятельства делают невозможным применение стандартных законотворческих процедур, и до определенных содержательных вопросов, запретив использование данных полномочий для решения, например, уголовных, налоговых и избирательных вопросов и для регулирования деятельности политических партий; и (или) срок их действия должен быть конституционно ограничен.
- Обеспечить субстантивные ограничения указов, издаваемых в рамках полномочий, делегированных законодательным органом, в особенности на предмет восстановления системы эффективных сдержек и противовесов (что также потребует изменения статьи 137).

Раздел IV о Национальном собрании

Данная глава, вероятно, требует существенной переработки для эффективного восстановления общей законодательной компетенции парламента, а также для восстановления его способности требовать отчетности от президента и исполнительной ветви власти. Повестка реформ может включать в себя:

Статья 97: содержит перечень вопросов, регулируемых законом и находящихся в сфере компетенции Палаты представителей. Данную статью можно было бы сделать более ясной, а перечень вопросов, регулируемых законом, — расширить, в том числе пояснить распределение резервированных прав на законодательную компетенцию в других областях.

Статьи 90 и 91: в настоящее время устанавливает двухпалатный парламент и определяет состав двух палат. Повестка реформ может включать в себя:

- Восстановление непосредственно избираемого однопалатного законодательного органа. С учетом того что верхняя палата (Совет республики) была учреждена в рамках поправок 1996 года в качестве палаты территориального представительства, а в Конституции не определены территории, территориальные вопросы и правила территориальной автономии, непонятно, каким образом конституционный строй Беларуси как централизованного унитарного государства либо состав Совета республики обеспечивает такое представительство региональных вопросов в законодательном органе. Устранение данной сложности может позволить непосредственно избираемому однопалатному парламенту более эффективно сдерживать власть президента (см. предложения к статье 67 выше).
- В случае, если двухпалатный законодательный орган будет сохранен, статью 91 можно изменить таким образом, чтобы как верхняя, так и нижняя палата избирались на основе прямого избирательного права. Еще одна возможность заключается в том, чтобы отменить назначение президентом восьми депутатов верхней палаты, но сохранить косвенный отбор депутатов верхней палаты. Однако, для того чтобы такие изменения значительно снизили влияние президента на верхнюю палату, заинтересованным сторонам необходимо рассмотреть возможность внесения поправок в положения, касающиеся регионального и местного управления. Например, статью 84 можно изменить, чтобы еще более ограничить полномочия президента по назначению местных выборов и «осуществлению надзора» за решениями местных представительских органов и отмене их решений.
- Другие возможные поправки в разделе IV могут учитывать механизмы, позволяющие законодательной ветви власти требовать отчетности и тщательно изучать действия как исполнительной ветви, так и президента. Например, это может включать в себя отмену статьи 94, которая наделяет президента широкими полномочиями по роспуску нижней палаты законодательного органа. Кроме того, это может включать в себя наделение законодательной ветви власти дополнительными полномочиями по назначению и освобождению от должности министров исполнительной ветви, судей, прокуроров и представителей регуляторных и контролирующих институтов «четвертной ветви власти». Одним из возможных вариантов решения данного вопроса является обеспечение совместного формирования законодательным органом и президентом двусторонней комиссии, осуществляющей надзор за назначением на должности в ключевых прокурорских органах и регуляторных и контролирующих институтах «четвертной ветви власти» (таких как Национальный банк, Комитет государственного контроля и Центральная избирательная комиссия).

Раздел IV о правительстве (Совете министров)

Статья 106: наделяет правительство исполнительной властью, определяет порядок назначения премьер-министра и обязанности премьер-министра и подробно описывает отставку, роспуск правительства и отстранение от должности его членов. Несмотря на наличие в тексте замечаний о том, что правительство подотчетно президенту и ответственно перед парламентом, другие пункты и положения ослабляют возможности парламента в части обеспечения какого-либо значимого сдерживания правительства. Чтобы восстановить более сбалансированные

отношения (т. е. такие, которые были предусмотрены полупрезидентской моделью в первоначальном тексте 1994 года), заинтересованные стороны могут рассмотреть возможность:

- Уменьшения возможностей президента в части освобождения от должности по собственной инициативе всех членов правительства, за исключением премьер-министра. Вместо этого данную статью можно изменить таким образом, чтобы увеличить полномочия законодательного органа по рассмотрению и отстранению от должности лиц, назначенных президентом в Кабинет министров (в том числе премьер-министра).

Раздел IV о судах

Статья 116: определяет структуру, состав и полномочия Конституционного суда. В настоящее время президент обладает значительным влиянием на определение состава, отстранение от должности судей и функциональную независимость данного суда. Возможно внести следующие поправки:

- Четко указать, что решения Конституционного суда являются обязывающими и окончательными, и
- Предоставить отдельным гражданам возможность оспаривать конституционность законов и указов.

Можно рассмотреть и соответствующие поправки, которые предоставят реформированному (т. е. непосредственно избираемому и, возможно, однопалатному) законодательному органу более широкие полномочия по назначению на должности представителей судебной ветви власти.

Помимо этого, заинтересованным сторонам имело бы смысл рассмотреть возможность укрепления независимости судебной ветви путем внесения в Конституцию вопросов, связанных со сроками пребывания судей в должности, их отстранением от должности, иммунитетом и подотчетностью и (или) путем учреждения независимой комиссии по судейской службе.

Раздел V о местном управлении и самоуправлении

Статья 119: наделяет президента полномочиями по назначению и отстранению от должности руководителей местных исполнительных и распорядительных органов; избираемые местные советы депутатов утверждают только их назначение на должность. С учетом отношений между местными органами власти и верхней палатой парламента и недостатка норм о регионах и местных органах власти, можно внести следующие поправки:

- Аннулировать полномочия президента по назначению на должности и установить, чтобы выборы руководителей местных органов власти (а также местных представительских органов (местных советов депутатов)) осуществлялись на основе прямого избирательного права.

Предоставление подробных вариантов дизайна субнационального управления в Беларуси выходит за рамки настоящего промежуточного анализа. Чтобы разработать разумную систему местного самоуправления с достаточным административным и финансовым потенциалом для выполнения ее функций, необходимо провести комплексный анализ и реформу текущей модели.

Раздел VII о прокуратуре

Статьи 126–128: описывают вопросы, связанные с генеральной прокуратурой. С учетом важности прокурорской независимости в демократическом государстве данные положения можно изменить, например, чтобы:

- Повысить независимость органа (статья 127).
- Этого можно достичь за счет использования механизма назначения генерального прокурора двусторонней комиссией по назначению на должность.

Сноски

1. Конституция также наделяла Верховный Совет полномочиями по толкованию Конституции (статья 83.4). Данные полномочия действовали параллельно с полномочиями Конституционного суда по рассмотрению вопроса о соответствии законов и нормативных актов Конституции (статья 127).
2. Данный суд мог по своему усмотрению рассматривать дела об актах государственных органов (статья 127).
3. В Конституции 1994 года ничего не упоминалось по поводу отстранения от должности многих из указанных служащих либо указывалось, что этот вопрос регулируется соответствующим законодательством. См, например, положение статьи 111 о том, что основания для отстранения судей от должности «устанавливаются законом».
4. См. Макмэхон, М. А. «Александр Лукашенко, президент, Республика Беларусь», Журнал коммунистических исследований и политики переходного периода, вып. 13 (1997), стр. 129–137, описание того, как Лукашенко использовал спецслужбы и милицию для подавления инакомыслия.
5. Данные поправки (внесенные коммунистической и аграрной партиями) упраздняли президентство и преобразовывали Беларусь в парламентскую систему.
6. Данные полномочия, в принципе, уже были одобрены в 1995 году в ходе проведения другого референдума.

Ссылки

- Аль-Джазира*, «Россия заявляет, что лидер Беларуси планирует изменить конституцию», 14 сентября 2020 г., <<https://www.aljazeera.com/news/2020/09/russia-belarus-leader-plans-change-constitution-200914175741426.html>>, по состоянию на 14 октября 2020 г.
- BBC News*, «Беларусь возбудила уголовное дело против лидеров оппозиции», 20 августа 2020 г., <<https://www.bbc.com/news/world-europe-53846815>>, по состоянию на 14 октября 2020 г.
- Геддес Б., Райт, Дж., И Франц, Э., *Как работают диктатуры*, (Кембридж: Cambridge University Press, 2018), стр. 63–68 (описывая, как авторитарные лидеры часто сталкиваются с вызовами своей авторитарной власти как изнутри их собственного круга сторонников, так и из демократической оппозиции).
- Хейл Г. Е., 'Неформальная политика формальных конституций: переосмысление последствий «Президенциализма» и «парламентаризма» в конституциях Кыргызстана, Молдовы и Украины', Т. Гинзбург и А. Симпсер (ред.) *Конституции в авторитарных режимах* (Кембридж: Cambridge University Press, 2014).
- Лукашук А., 'Интервью с бывшим судьей Конституционного суда Михаилом Чудаковым', *Конституционный обзор Восточной Европы* 6/1 (1997), стр. 63–64
- , «Конституционализм в Беларуси: фальстарт» в J. Zielonka (редактор), *Демократическая консолидация в Европе: Том 1 Институциональная инженерия*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), стр. 293, 312
- МакМахон М. А., «Александр Лукашенко, Президент, Республика Беларусь», *Коммунистические исследования и политика переходного периода*, 13 (1997), стр. 129–137 (где описывается, как Лукашенко использовал силы безопасности и полицию для подавления инакомыслия).
- Melnik, V., «Национальная идея или белорусская идея? [«Национальная идея или белорусская идея?»], *Беларуская думка* 3/2014, с. 54, <http://beldumka.belta.by/isfiles/000167_941630.pdf>, по состоянию на 20 октября 2020 г.
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), «Заявление министров тройки ОБСЕ по Беларуси», 16 ноября 1996 г., <<https://www.osce.org/node/52453>>, по состоянию на 28 октября 2020 г.
- , «Тройка ОБСЕ опубликовала заявление по Беларуси», 3 декабря 1996 г., <<https://www.osce.org/node/52438>>, по состоянию на 28 октября 2020 г.
- Партлетт В., «Опасности народного суверенитета», *Brooklyn Journal of International Law*, 38/1 (2012), стр. 193–238, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1924958>, по состоянию на 14 октября 2020 г.
- , «Крон-президентство» (готовится к публикации «*Международный журнал конституционного права*») (обсуждает, как формальные правила конституционного дизайна помогли избранным президентам на Ближнем Востоке, в Африке и постсоветской Евразии доминировать как в формальной, так и в неформальной политике).
- Tut.by, Новая Конституция и досрочные президентские выборы. Как Лукашенко видит политическое будущее Беларуси, 9 сентября 2020 года. <<https://news.tut.by/economics/699861.html>>, по состоянию на 14 октября 2020 г.

Дополнительная литература

- Хардинг А., «Основы конституционных судов», International IDEA, апрель 2017 г., <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-fundamentals-of-constitutional-courts.pdf>>, доступ 2020
- International IDEA, *Двухпалатность: материалы по созданию конституций 2*, (Стокгольм: International IDEA, 2017), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>>, по состоянию на 1 ноября. 2020 г.
- International IDEA, *Процедуры внесения поправок в конституцию: материалы по созданию конституций 10*, (Стокгольм: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-amendment-procedures-primer.pdf>>, по состоянию на 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Прямая демократия: материалы по созданию конституций 3*, (Стокгольм: International IDEA, 2017), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-primer.pdf>>, доступ 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Выборы президентов в президентских и полупрезидентских демократиях: материалы по созданию конституций 21* (Стокгольм: International IDEA, 2019), <https://doi.org/10.31752/idea.2019.30>, по состоянию на 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Независимые регулирующие и надзорные учреждения (четвертая ветвь): материалы по созданию конституций 19*, (Стокгольм: International IDEA, 2019), <<https://doi.org/10.31752/idea.2019.27>>, по состоянию на 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Назначение судей: материалы по созданию конституций 4*, (Стокгольм: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/judicial-appointments-primer.pdf>>, доступ 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Пребывание в должности, отстранение, иммунитет и подотчетность судей: материалы по созданию конституций 5*, (Стокгольм: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/judicial-tenure-removal-munity-and-accountability-primer.pdf>>, по состоянию на 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Местная демократия: материалы по созданию конституций 13*, (Стокгольм: International IDEA, 2015), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/local-democracy-primer.pdf>>, доступ 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Президентские законодательные полномочия: материалы по созданию конституций 15*, (Стокгольм: International IDEA, 2015), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/presidential-legislative-powers-primer.pdf>> по состоянию на 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Президентское право вето: материалы по созданию конституций 14* (Стокгольм: International IDEA, 2015), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/presidential-veto-powers-primer.pdf>>, по состоянию на 1 ноября 2020 г.
- International IDEA, *Центр политических и правовых реформ (Украина), полупрезидентство и инклюзивное управление в Украине. Размышления о конституционной реформе* (Стокгольм: International IDEA, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/semi-presidentialism-and-inclusive-governance-ukraine?lang=uk>>, по состоянию на 5 ноября 2020 г.

Об авторе

Уильям Партлетт — профессор юридической школы Мельбурна, где он пишет и преподает в области публичного права. Ранее профессор Партлетт был доцентом Китайского университета Гонконга, исследователем в юридической школе Колумбийского университета и научным сотрудником Института Брукинга. Профессор Партлетт имеет степень доктора юридических наук Стэнфордской школы права, а также докторскую степень в области советской истории и степень магистра российских и восточноевропейских исследований Оксфордского университета (где он был стипендиатом Кларендон). Он также имеет степень бакалавра международных отношений и государственной политики Принстонского университета и говорит по-русски. Его сравнительные исследования сосредоточены на конституционном праве пятнадцати бывших советских республиках постсоветской Евразии.

О Международном институте демократии и содействия выборам

Международный институт демократии и содействия выборам (International Institute for Democracy and Electoral Assistance — International IDEA) — это межправительственная организация, чья миссия — продвигать демократию во всем мире как универсальное человеческое стремление и средство обеспечения устойчивого развития. Мы делаем это, поддерживая создание, укрепление и защиту демократических политических институтов и процессов на всех уровнях. Наше видение — это мир, в котором демократические процессы, участники и институты являются инклюзивными, подотчетными и обеспечивают устойчивое развитие для всех.

Чем мы занимаемся?

В своей работе мы фокусируемся на трех основных областях воздействия: избирательные процессы; процессы конституционного строительства; и политическое участие и представительство. Темы гендерного равенства и инклюзивности, чувствительности к конфликтам и устойчивого развития являются основным направлением во всех сферах нашей работы. International IDEA предоставляет анализ глобальных и региональных демократических тенденций; дает сравнительные знания о передовой международной демократической практике; предлагает техническую помощь и укрепление потенциала демократических реформ участникам демократических процессов; и организует диалог по вопросам, имеющим отношение к общественным дискуссиям о демократии и построении демократии.

Где мы работаем?

Наша штаб-квартира находится в Стокгольме, а региональные офисы находятся в Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне. Международная IDEA является постоянным наблюдателем при Организации Объединенных Наций и аккредитована при учреждениях Европейского Союза.