

УДК 323.21

В.А. ЕВСТАФЬЕВ

старший преподаватель,
Полесский государственный университет,
г. Пинск, Республика Беларусь



Статья поступила 10 апреля 2019г.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ БЕЛАРУСИ
В ПРОЦЕССАХ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ**

Предметом анализа стали содержание и формы взаимодействия между высшими государственными институтами и населением страны в рамках процессов политического участия. Рассмотрены возможности по включению населения в процессы политического участия со стороны института Президента Республики Беларусь, Национального Собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь. Обозначены имеющиеся ресурсы по совершенствованию данных процессов в области расширения возможностей для выражения общественных (гражданских) законодательных инициатив, а также в части экспертного участия граждан и общественных объединений в обсуждении актуальности и проектов законопроектов.

Ключевые слова: политическое участие, избирательный процесс, институциональный механизм, общественная (гражданская) инициатива, политические взаимодействия.

EVSTAFYEV V.A.

Senior Lecturer
Polessky State University, Pinsk, Republic of Belarus

**STATE INSTITUTIONS OF BELARUS
IN THE PROCESS OF POLITICAL PARTICIPATION**

The subject of the analysis was the content and forms of interaction between the highest state institutions and the population of the country in the framework of political participation processes. The possibilities for the inclusion of the population in the processes of political participation by the Institute of the President of the Republic of Belarus, the National Assembly of the Republic of Belarus, the Council of Ministers of the Republic of Belarus are considered. The available resources for the improvement of these processes in the field of expanding opportunities for the expression of public (civil) legislative initiatives, as well as in the part of expert participation of citizens and public associations in the discussion of the relevance and draft bills, are indicated.

Keywords: political participation, electoral process, institutional mechanism, public (civil) initiative, political interaction.

Введение. Одним из важнейших факторов непрерывности и эффективности процессов политического участия является эффективное функционирование и устойчивость государственно-политических институтов. Стабильно функционирующие институты государства способны обеспечить последовательное и бесперебойное воспроизводство политических ценностей и конвенциональных моделей политического поведения новым поколениям граждан, вступающих в политическую жизнь. И, напротив, политическая система, в которой происходят трансформации властных институций, ограничена в возможностях целенаправленного и организованного политико-воспитательного воздействия на общественные процессы.

Основная часть. Современная институциональная среда политического участия населения сформирована как результат кардинальных системных преобразований, пришедшихся на десятилетний период, который начался с реформ в позднем СССР второй половины 80-х г.г. и продолжался, в части базовых структурных перемен, до 1996-1997 г.г. В рамках этого исторического периода были в целом зафиксированы новые политико-властные статусы и общая конфигурация новой системы органов власти, установление которых закрепило государственный суверенитет Республики Беларусь.

В результате проведенных в Республике Беларусь институциональных трансформаций в 1994 году была сформирована и в последующий период заняла доминирующее положение в политической системе президентская ветвь власти. Согласно Конституции страны, Президент является Главой государства и имеет ряд широких полномочий по влиянию на все сферы жизнедеятельности республики [1]. Президенту Республики Беларусь подчинена преобразованная в «президентскую вертикаль» система органов местного управления.

Среди широкого перечня конституционных прав Главы государства необходимо выделить ряд полномочий, имеющих прямое отношение к обеспечению функционирования механизма политического участия. Устойчивая деятельность этого данного механизма обеспечивается комплексом мер, которые предпринимаются Президентом страны по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, по обеспечению политической и экономической стабильности, преемственности и взаимодей-

ствию органов государственной власти, а также по осуществлению посредничества между органами государственной власти. Таким образом, посредством реализации своих полномочий в пределах обозначенных направлений деятельности, Глава государства формирует базовые предпосылки для всесторонней и самостоятельной реализации гражданами их конституционных прав на участие в управлении делами страны [1].

Существенным аспектом влияния президентского института на процессы политического участия выступает избирательный процесс. Необходимо отметить, что в конституционном и избирательном праве страны содержатся нормы, предусматривающие прямые выборы Президента страны ее гражданами без дополнительных опосредующих процедур. Данная особенность национальной избирательной системы наряду с простотой алгоритма ее процедурного исполнения отличает фактический уровень политической субъектности граждан Беларуси в сравнении с избирательными практиками государств, в которых непосредственное влияние граждан на избрание президента страны существенно снижено. Так, например, в США Президент избирается в соответствии со сложной и архаичной процедурой косвенных выборов. Порядок ее осуществления включает многоуровневую систему промежуточных предварительных голосований, в которой итоговое решение о выборах конкретного кандидата принимается коллегией выборщиков. Коллегия состоит из 538 представителей, представляющих все штаты страны пропорционально их населению [3, с. 108]. При этом процесс организации выборов в США фактически содержит неформальную составляющую, которая выражается в наличии возможности финансирования кандидатов в президенты со стороны частных политических инвесторов, в лице которых, как правило, выступают не отдельные избиратели, а корпоративные инвесторы – крупные компании и банки [3, с. 114].

Наряду с участием в избирательном процессе по выборам Президента Республики Беларусь граждане страны могут реализовать свое право политического участия путем обращения к Президенту Республики Беларусь в соответствии с законом РБ «Об обращениях граждан и юридических лиц». Данные обращения могут осуществляться в индивидуальном или коллективном порядке, в устной, письменной и в электронной форме. Закон о Республике Беларусь «Об обращениях граж-

дан и юридических лиц» закрепляет правовые основания для обращений граждан путем подачи заявлений, предложений и жалоб в государственные органы [4].

Отметим, что обращения рядовых граждан, адресованные в Администрацию Президента РБ даже в случаях, если они непосредственно не связаны с деятельностью органов государственного управления и общественных объединений, по нашему мнению, могут быть рассмотрены как форма политического участия. Политический характер обращения граждан вне зависимости от их содержания придает, по нашему мнению, включение в коммуникации с гражданами одного из основных властных институтов в стране. По информации начальника главного управления по работе с обращениями граждан и юридических лиц Администрации Президента Г. Шлыка, это структурное подразделение ежедневно получает от 130 – 200, иногда и до 400 обращений [5]. Эти данные позволяют оценить совокупный объем обращений граждан республики к президентской ветви власти от 50 до 120-130 тысяч в год, т.е. от 0,5 до 1,3 % населения страны.

В качестве форм политического участия граждан могут быть рассмотрены встречи Президента Республики Беларусь с населением в ходе своих рабочих поездок по регионам страны. В ходе таких мероприятий Глава государства посещает передовые и проблемные предприятия районов, общается с их работниками, отвечает на поставленные трудовыми коллективами вопросы и освещает наиболее актуальные проблемы внутренней и внешней политики страны [6].

Таким образом, президентский институт в Республике Беларусь задействован в механизме политического участия по следующим основным направлениям. Во-первых, он выступает как политико-правовой гарант, который придает устойчивость функционированию политической системы. Во-вторых, президентская ветвь власти обеспечивает реализацию права граждан на участие в формировании данного института в непосредственной форме, что позволяет гражданам реализовать избирательное право в наибольшей степени. В-третьих, возможность политического участия может быть реализована путем обращений граждан в Администрацию Президента РБ. В-четвертых, Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко регулярно встречается с трудящимися при посещении регионов страны, предприятий и организаций, что

предоставляет определенные возможности для политического участия путем непосредственного общения с руководством страны.

Важным элементом институционального механизма политического участия выступает Парламент – высший законодательный орган страны. Парламент способен инициировать политическую активность граждан, позволяет им не только осознавать свои интересы, но и согласовывать их между собой. В условиях рынка, дифференцирующего и обособляющего людей, парламент связывает и объединяет их. Он не просто представляет различные социальные группы, но и дает им реальную возможность избежать прямого политического столкновения, заменяя традиционную междоусобицу гражданским согласием [7, с. 210].

В результате политических реформ середины 1990-х г.г. законодательная власть в Республике Беларусь получила новое оформление в виде двухпалатного парламента – Национального собрания. Нижняя палата парламента избирается всеобщим голосованием по мажоритарной системе. Механизм формирования верхней палаты предусматривает как избрание депутатов, так и их назначение [8].

В механизме политического участия можно выделить перечень значимых функций, выполнение которых прямо или опосредованно осуществляется высшим законодательным органом страны. На этапе формирования парламента его политическая роль проявляется в активизации политического участия населения страны, путем включения граждан в избирательный процесс. Принимая во внимание мажоритарный характер выборов в нижнюю палату Национального Собрания – Палату Представителей, необходимо указать, что эта особенность избирательной системы позволяет фиксировать и интегрировать в ходе предвыборной кампании политические интересы граждан, относящиеся ко всем уровням их проявления: местному, региональному и общегосударственному. В последующем, с началом работы избранного Парламента, интересы избирателей выражаются путем их реализации в рамках представительной функции этого органа государственного управления, что предполагает учет в деятельности данного органа власти политических, экономических, социальных и духовных потребностей избирателей.

Основная функция белорусского Парламента – законотворческая. В перечне норма-

тивных актов, разработанных и принятых парламентариями, важное значение имеют законы «О политических партиях» [9], «О собраниях» [10], «Об обращениях граждан» [4], положения которых регламентируют различные аспекты политического участия граждан и деятельности создаваемых ими общественных объединений и политических партий.

Весомый сегмент общественных отношений, которые включают политическое участие и являются объектом правового регулирования со стороны Парламента, реализуется в рамках избирательного процесса и избирательной процедуры [11].

Деятельность парламентариев обеих палат включает в себя элементы «обратной связи», предусматривающие непосредственное взаимодействие между законодателями и избравшими их гражданами. Формами реализации этого взаимодействия выступают встречи депутатов с избирателями в округах по месту жительства с отчетами о проделанной работе, индивидуальный прием граждан депутатами, а также коллективные и индивидуальные обращения избирателей к народным представителям в письменной форме. Постоянное взаимодействие с населением является важным фактором повышения уровня эффективности законодательной деятельности и предоставляет парламентариям возможности для оперативного реагирования на актуальные запросы населения в их избирательных округах [8].

Необходимо отметить, что с учетом используемых в аспекте функционирования парламентского института форм политического участия, по нашему мнению, имеются определенные резервы для их совершенствования [12].

В перечень мер, направленных на повышение эффективности законодательной деятельности Национального собрания Республики Беларусь, а также системы органов местного самоуправления, по нашему мнению, могут быть включены новые формы участия граждан и общественных объединений в законотворческих процессах:

- расширение возможностей для выражения общественных (гражданских) законодательных инициатив с использованием современных технологических ресурсов информационно-коммуникационных технологий;

- экспертное участие граждан и общественных объединений в обсуждении акту-

альности и проектов законов в профильных рабочих группах;

- участие граждан и общественных объединений в соответствии с разработанными процедурами в анализе эффективности функционирования парламента, его структурных подразделений и отдельных депутатов, а также результативности исполнения законодательных актов.

Способы влияния института исполнительной власти на процессы политического участия отличаются специфическими особенностями. Характер этого воздействия определяется, с одной стороны, способностью высшего органа исполнительной власти оказывать как прямое, так и опосредованное воздействие на процессы политического участия, а с другой – отсутствием либо низким уровнем непосредственных политических взаимодействий между правительственными органами государственного управления и гражданами страны. К числу наиболее важных факторов, определяющих размеры и формы проявления воздействия правительства на политическое участие, необходимо, на наш взгляд, отнести: способ формирования правительства (с точки зрения наличия избирательных процедурных возможностей политического участия граждан), степень государственного регулирования правительством основных политических, социально-экономических и духовно-информационных процессов, а также политико-идеологические ориентации и установки государственной бюрократии, которыми предопределяются приоритеты внутренней политики.

Величина непосредственного политического воздействия правительства на общественные процессы и, следовательно, наличие у него ресурсов по подключению к активной политической жизни широких слоев населения варьируется в политических системах различных стран в широких пределах. Более высокую степень автономности в принятии политических решений имеют правительства, сформированные посредством избирательных процедур в странах с пропорциональной избирательной системой. В данном типе политического устройства предусматривается формирование правительства на основе распределения мест в парламенте по итогам всеобщего голосования, проводимого по партийным спискам.

Альтернативной формой формирования правительственного института выступает вариант, предусматривающий определяю-

шую роль в процессе формирования правительства со стороны главы государства. Таким способом институционального конструирования фиксируется низкий уровень собственно политической самостоятельности правительства в государственно-политическом управлении и преобладающая нацеленность в его функционировании на решение задач преимущественно социально-экономического развития. В силу указанной зависимости, правительства, формируемые вне общенациональной избирательной процедуры, принято обозначать как «технические».

Отметим, что именно в границах неполицизованного статуса, а также вне области непосредственного волеизъявления граждан при его формировании было реализовано переопределение принципов деятельности Правительства – Совета Министров Республики Беларусь, в результате системных институциональных политических реформ, проведенных в середине 1990-х г.г. Согласно действующих законодательных актов, положение Правительства страны оформлено в статусе коллегиального центрального органа государственного управления Республики Беларусь, осуществляющего в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов [13].

Вместе с тем, объем ресурсов, которые позволяют обеспечивать прямое и опосредованное определяющее воздействие на ход и направленность процессов политического участия, а также на поведение его субъектов со стороны Правительства страны отличается широким разнообразием. Программы и решения Правительства фактически определяют границы предметного поля политических интересов, в пределах которых обозначаются объемы и временные показатели распределяемых в обществе материальных и духовно-информационных ресурсов. Оказывая административно-управленческое воздействие на процессы и основные параметры различных общественных подсистем, Правительство страны объективно формирует предпосылки для самоопределения субъектов политического участия по отношению к включению в политическую активность, связанную с осознанием и удовлетворением их ключевых

интересов. Наиболее выраженными, на наш взгляд, выступают взаимосвязи между показателями эффективности функционирования в экономическом, социальном, нормативно-регулирующем, образовательном, молодежном и культурно-воспитательном блоках деятельности Правительства с одной стороны и ориентационными и мотивационными составляющими политического участия белорусских граждан – с другой. При этом необходимо отметить, что комплексный анализ вопросов, отражающих содержание взаимосвязей между показателями эффективности реализации правительственных программ по основным направлениям развития общества и аспектами гражданско-политической активности населения республики, во многом остается проблемной стороной современного отечественного политического знания.

Выводы.

1. Сложившаяся в Республике Беларусь конфигурация государственно-политических институтов предопределяет своеобразие устоявшихся направлений и форм политического участия населения страны.

2. В рамках актуальных политических процессов наиболее широкими возможностями инициирования разнообразных форм политического участия населения среди высших политико-властных институтов страны обладает институт президентской власти.

3. В структуре деятельности Национального собрания Республики Беларусь, а также системы органов местного самоуправления, имеются резервы для расширения возможностей включения в процессы политического участия граждан и общественных объединений.

Список литературы

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. О Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП : с изм. и доп. от 6 октября 2006 г. № 166-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2017.

3. Баглай, М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки / М. В. Баглай. – М. : Норма, 2008. – 144 с.
4. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 : с изм. и доп. от 15 июля 2015 г. № 306-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2017.
5. Вопросы граждан без ответа не останутся [Электронный ресурс] // СБ Беларусь сегодня. – Режим доступа: <http://www.sb.by/v-vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie/article/voprosy-grazhdan-bez-otveta-ne-ostanutsya>. – Дата доступа: 20.11.2016.
6. Рабочая поездка в Могилевскую область 21 марта 2017 года [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/rabochaja-poezdka-v-mogilevskuju-oblast-15838/. – Дата доступа: 20.04.2017.
7. Котляров, И.В. Политическая система Беларуси: теоретическое осмысление и правовое регулирование / И.В. Котляров, А.С. Таранова // Проблемы управления. – 2007. – № 4 (25). – С. 205–213.
8. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-3 : с изм. и доп. : от 2 июня 2015 г. № 72-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2015.
9. О политических партиях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-XII : с изм. и доп. от 2 июня 2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2017.
10. О республиканских и местных собраниях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-3 : с изм. и доп. от 4 ноября 2013 г. № 270-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2014.
11. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 февраля 2000 г. № 370-3 : принят Палатой представителей 24 января 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 января 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
12. Спиридонов, А. А. Развитие форм участия граждан в управлении делами государства [Электронный ресурс] / А. А. Спиридонов, К.С. Евсиков // КиберЛенинка. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-form-uchastiya-grazhdan-v-upravlenii-delami-gosudarstva>. – Дата доступа: 25.04.2017.
13. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 : с изм. и доп. от 4 июня 2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2016.

References

1. *Konstitutsiya Respubliki Belarus 1994 goda : s izm. i dop.. prinyatymi na resp. referendumakh 24 noyab. 1996 g. i 17 okt. 2004 g. – 10-e izd.. ster.* [Constitution of the Republic of Belarus 1994: rev. and add., adopted on the rep. referendums Nov. 24 1996 and Oct 17 2004]. Minsk, Nats. tsentr pravovoy inform. Rесп. Belarus. 2014, 62 p. (In Russian)
2. *O Prezidente Respubliki Belarus : Zakon Rесп. Belarus ot 21 fevralya 1995 g. № 3602-XII : s izm. i dop. ot 6 oktyabrya 2006 g. № 166-3.* [About the President of the Republic of Belarus]. ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus Natsionalnyy tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. Minsk. 2017. (In Russian)
3. Baglay, M.V. *Prezidenty Rossiyskoy Federatsii i Soyedinennykh Shtatov Ameriki* [Presidents of the Russian Federation and the United States of America]. Moscow, Norma, 2008. 144 p. (In Russian)
4. *Ob obrashcheniyakh grazhdan i yuridicheskikh lits [Elektronnyy resurs] : Zakon Rесп. Belarus ot 18 iyulya 2011 g. № 300-3 : s izm. i dop. ot 15 iyulya 2015 g. № 306-3* [On appeals of citizens and legal entities]. ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus Natsionalnyy tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. Minsk. 2017. (In Russian)
5. *Voprosy grazhdan bez otveta ne останutsya. SB Belarus segodnya.* [Citizens' questions will not be left unanswered]. (In Russian)

- Available at: www.sb.by/v-vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie/article/voprosy-grazhdan-bez-otveta-ne-ostanutsya. (accessed 20.11.2016.).
6. *Rabochaya poyezdka v Mogilevskuyu oblast 21 marta 2017 goda. Ofitsialnyy internet-portal Prezidenta Respubliki Belarus*. [Working visit to Mogilev region March 21, 2017]. (In Russian). Available at: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/rabochaya-poezdka-v-mogilevskuju-oblast-15838. (accessed 20.04.2017.).
 7. Kotlyarov I.V. Taranova A.S. Politicheskaya sistema Belarusi: teoreticheskoye osmysleniye i pravovoye regulirovaniye [The political system of Belarus: theoretical understanding and legal regulation]. *Problemy upravleniya*, 2007, no. 4 (25), pp. 205–213 (In Russian).
 8. *O Natsionalnom sobranii Respubliki Belarus: Zakon Resp. Belarus ot 8 iyulya 2008 g. № 370-3 : s izm. i dop. : ot 2 iyunya 2015 g. № 72-3* [About the National Assembly of the Republic of Belarus]. ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus / Natsionalnyy tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. Minsk. 2015. (In Russian)
 9. *O politicheskikh partiyyakh: Zakon Resp. Belarus ot 5 oktyabrya 1994 g. № 3266-XII : s izm. i dop. ot 2 iyunya 2015 g. № 268-3*. [About political parties]. ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus. Natsionalnyy tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. Minsk. 2017. (In Russian)
 10. *O respublikanskikh i mestnykh sobraniyakh: Zakon Resp. Belarus ot 12 iyulya 2000 g. № 411-3 : s izm. i dop. ot 4 noyabrya 2013 g. № 270-Z*. [About republican and local meetings]. ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus. Natsionalnyy tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. Minsk. 2014. (In Russian).
 11. *Izбирatelnyy kodeks Respubliki Belarus: 11 fevralya 2000 g. № 370-3 : prinyat Palatoy predstaviteley 24 yanvarya 2000 g. : odobr. Sovetom Resp. 31 yanvarya 2000 g. : v red. Zakona Resp. Belarus ot 04.06.2015 g.* [Election Code of the Republic of Belarus]. ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus / Nats. tsentr pravovoy inform. Resp. Belarus. Minsk. 2017. (In Russian)
 12. Spiridonov. A.A., Evsikov K.S. Razvitiye form uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva. [The development of forms of citizen participation in the management of state affairs]. *KiberLeninka*. [KiberLeninka] (In Russian). Available at: Rezhim dostupa: <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-form-uchastiya-grazhdan-v-upravlenii-delami-gosudarstva>. (accessed 25.04.2017).
 13. *O Sovete Ministrov Respubliki Belarus: Zakon Resp. Belarus ot 23 iyulya 2008 g. № 424-Z : s izm. i dop. ot 4 iyunya 2015 g. № 268-3 //* [About the Council of Ministers of the Republic of Belarus] ETALON. Zakonodatelstvo Respubliki Belarus / Natsionalnyy tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. Minsk. 2016. (In Russian)

Received 10 April 2019