

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ФРАНЦИИ

Сороко Ольга Олеговна, Боровская Евгения Викторовна

Белорусский государственный экономический университет

Распад СССР привел к упразднению существовавшей территориальной системы управления. После приобретения Республикой Беларусь независимости, возник вопрос о создании эффективной системы государственного управления. Государственное устройство Республики Беларусь определяется тем, что белорусское государство и белорусское общество, утверждая структуру страны, должны рассматривать организацию государственного управления как средство прогрессивного развития страны, осуществления эффективного управления государством.

После учреждения в системе государственной власти Республики Беларусь поста Президента значительно усилилось внимание научного сообщества нашей страны к аналогичному институту в других политических системах. Пристальное внимание политологов, юристов, а также широкой общественности вызывает богатый опыт государственного строительства, который накопили за годы своего существования демократические государства, в частности Французская Республика. На наш взгляд, изучать опыт Франции в этой области необходимо, ведь институциональный дизайн именно этого государства очень часто сравнивают с белорусским, говоря о существовании во Франции смешанной (полупрезидентской) республики.

Предлагаемое исследование посвящено сравнительному анализу системы государственного управления Пятой республики во Франции и системы государственного управления в Республике Беларусь. Такое сравнение дает возможность выявить как общие, так и отличительные черты системы управления двух стран. Сравнительный анализ системы государственного управления должен охватывать не только особенности исторического развития обеих стран, но также и политические процессы, происходящие сегодня во Франции и Беларуси, и реальные политические практики основных субъектов этих процессов. Основные результаты сравнительного анализа основных характеристик систем государственного управления во Франции и Республике Беларусь представлены в таблице 1.

в политической науке институт президентства должен рассматриваться в первую очередь как властный институт, то есть как совокупность властных полномочий Президента в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от политической деятельности Президента, отражающей своеобразное «прочтение» Конституции Президентом.

Само понятие «президент» определяется как выборный глава государства. Поэтому понятие «глава государства» является родовым по отношению к понятию «президент» и общим для глав государств, как с республиканской, так и с монархической формой правления. Видовыми признаками понятия «президент» являются выборность и срочность полномочий. Различные модели президентской власти предопределяют использование в Конституции таких терминов, как «глава государства» (Беларусь, Россия), «глава исполнительной власти» (США), «арбитр» (Франция), «высшее должностное лицо» (Россия с 1991 по 1993 годы). Иногда конституционный статус Президента не определен (ФРГ).

В последнее время наибольшее распространение получила так называемая полу президентская система, которая стремится создать сильную, стабильную исполнительную власть, но, в то же время, политически ответственную перед законодательным собранием. Исходя из такой перспективы, исполнительная власть распределяется между двумя

конституционными институтами - Президентом и Правительством. Их соотношение, как между собой, так и с законодательной властью структурируется таким образом, что, с одной стороны, Президент, будучи политически неответственным, через влияние на Правительство (участие в формировании, работе, отставке), курирование ряда областей в сфере собственно исполнительной власти (внешняя политика, оборона, безопасность) и противодействие Парламенту (законодательная инициатива, право вето, роспуск парламента) ограждает Правительство как политически ответственного субъекта от исходящей от Парламента нестабильности.

Таблица 1 – Сравнительный анализ основных характеристик систем государственного управления во Франции и Республике Беларусь

Страна	Форма организации государства	Полномочия Президента	Соотношения полномочий органов власти	Судебная система	Роль Премьер-Министра
Республика Беларусь	унитарное централизованное	- не относится ни к одной из ветвей власти; - определяет основные направления внутренней и внешней политики; - обладает широкими полномочиями во всех ветвях власти	- Правительство подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом; - Ветви власти независимы, сдерживают и уравновешивают друг друга	- к высшим судам относятся Конституционный и Верховный суды - в подчинении у Верховного суда - суды общей юрисдикции и экономические суды.	- назначается Президентом с согласия Палаты Представителей. - осуществляет руководство Советом Министров и несет ответственность перед Президентом
Франция	унитарное децентрализованное	- полномочия можно разделить на две группы: 1. полномочия как главы государства; 2. полномочия по руководству исполнительной властью - является главой исполнительной власти при условии поддержки населением политической партии, которую он представляет	Бицефальный (двойственный) характер исполнительной власти: правительство подотчетно парламенту и Президенту.	- представлена судами общей юрисдикции, специализированными и административными судами; - имеются своеобразные квазисудебные органы: Конституционный и Государственный советы, Кассационный и апелляционный суд.	- назначается Президентом; -- руководит деятельностью правительства, - определяет внешнюю и внутреннюю политику, - выносит вопросы на референдум

Примечание – Источник: собственная разработка на основании проведенного исследования

С другой стороны, Парламент, влияя на Президента и Правительство (участие в формировании и отставке правительства, контроль за его деятельностью, законодательная политика, преодоление вето), не позволяет Президенту бесконтрольно руководить Правительством, превращая его в свой административный аппарат. Такая конструкция государственной власти предполагает дистанцирование института президентства от исполнительной власти при сохранении определенного влияния на последнюю [1].

Тенденция отделения Президента от исполнительной власти привела к формированию института президентской власти. Хотя формулировка особой президентской власти еще нигде в конституциях не получила своего дословного выражения, но уже есть нормы, отражающие эту тенденцию. Конституция Франции 1958 года, откуда берет начало данная тенденция, установила, что Президент является арбитром над всеми властями, поскольку «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей».

Эта формулировка оказала огромное влияние на постсоциалистические страны (в том числе на Беларусь), в большинстве из которых Президент призван в рамках своих задач объединять все ветви власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. В Беларуси посредничество Президента выведено за сферу публичных властей (чем ограничилась французская Конституция), распространено на отношения органов государственной власти, государства и общества. Нынешнее представление об институте президентства как о новой ветви власти является разновидностью учения о четырех властях, модифицированная к республиканской форме правления. При этом происходит специфическая интерпретация разделения властей, т.е. вынесение института президентства за рамки привычной триады властей, придание ему «вневластного» статуса. Однако Президент стоит над ветвями власти, над институтами государства не в качестве лица, сосредоточивающего в своих руках властные полномочия других властей, а в качестве арбитра в отношениях с ними [2].

Хотелось бы обратить внимание на то, что говорить об институционализации президентской власти в полной мере правомерно лишь в отношении постсоветских республик, поскольку именно в них она носит комплексный характер. Президент наделяется рядом полномочий других властей и оказывает фактически равнозначное влияние на формирование и деятельность всех органов государственной власти.

В Беларуси это достигается за счет следующих полномочий Президента: определение основных направлений внутренней и внешней политики (во Франции – Премьер-министр); формирование Правительства; отставка Правительства (во Франции невозможна); право законодательной инициативы (во Франции – Правительство и депутаты); право вето; издание декретов, имеющих силу закона (Беларусь); роспуск Парламента (в Беларуси – обеих палат); назначение 6-ти судей Конституционного Суда - в Беларуси (во Франции - 3-х членов Конституционного совета); вынесение вопросов на референдум (во Франции - только по предложению Премьера или членов парламента) [3, с. 61].

Во Франции Президент также является гарантом независимости судебных органов, а в Беларуси – экономической и политической стабильности. Характерно, что данная формула не знает ни оговорок, ни ограничений. Общество вправе ожидать, что в соответствии с порядком, установленным самой Конституцией, Президент предпринимает все меры для защиты как Конституции в целом, так и каждой конституционной статьи в отдельности. Следовательно, во Франции Президент только дистанцирован от исполнительной власти, но его полномочия в области законодательства и исполнительной власти не столь значительны как в Беларуси.

По нашему мнению, Беларусь не относится к вышеназванным смешанным системам, поскольку, во-первых, Президент оказывает существенное влияние на формирование и деятельность Правительства, а во-вторых, Правительство в своей деятельности больше зависит от Президента, чем от Парламента. Выражение вотума недоверия Правительству не приводит к его немедленной отставке (как во Франции). Последнее слово остается за Президентом, который может просто распустить Парламент. Систему правления в Беларуси можно охарактеризовать как президентскую «смешанную» систему, или как «смешанную» систему с сильным Президентом.

Система органов государственного управления в Республике Беларусь основана на разделении труда совокупности взаимосвязанных и взаимодействующих звеньев аппарата управления, каждое из которых обладает относительной самостоятельностью и выполняет строго определенные функции.

Президент Франции является главой исполнительной власти только при условии поддержки населением политической партии, которую он представляет. Расширение характера и объема полномочий в реальной политической практике может регулироваться гражданами посредством парламентских выборов, учета властью настроений общественного мнения, позиций политических партий, иных элементов гражданского общества и т.п. Важной социокультурной предпосылкой к этому выступает неприятие монополизма в выработке и реализации государственной политики, стремление обеспечить равновесие и компромисс между различными политическими силами, а также гражданская активность, свойственные французской политической культуре.

В Республике Беларусь, как и во Франции возникновение новых политических систем с ведущей ролью Президента во много было обусловлено преодолением конфликта между двумя ветвями власти – законодательной и исполнительной, что в свою очередь и породило принадлежность обеих республик к республиканской форме правления смешанного типа.

Таким образом, подводя итоги проведенного анализа, можно отметить, что системы государственного управления во Франции и в Беларуси имеют свои особенности. Главное отличие французской политической системы заключается в том, что она со временем приобрела высокую степень исторической устойчивости и политической стабильности. Белорусская же система проходит лишь стадию становления, об ее устойчивости говорить пока рано. Помимо этого, полномочия Президента в Республике Беларусь способствуют значительному усилению статуса главы государства, они носят более существенный характер, чем во Франции.

Литература:

1. Общие сведения об организации государственной власти в Республике Беларусь и о национальной правовой системе. [Электронный ресурс] <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=1461>. – Дата доступа: 22.03.2015
2. С.Г.Паречина. Институт президентства: история и современность. [Электронный ресурс] <http://lib.ru/POLITOLOG/parechina.txt>. – Дата доступа: 13.03.2015.
3. Основы государственного управления: учебник для вузов / под ред. С. Н. Князева, Н. Б. Антоновой. – Минск: АУ при През.РБ, 2006. – 486 с.