

АРМЕН АРУТЮНЯН

**ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В
ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ:
КОНСТИТУЦИЯ И
ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ
*(Сравнительно-правовой анализ)***

**ЕРЕВАН
Петакан царяютюн
2006**

УДК 342.5 (479.25):32

ББК 67.99 (2 Ар)+66

А 868

**Публикуется по решению Совета Центра
Конституционного права Республики Армения**

А 868 – Арутюнян А. Ш.

Институт президента в постсоветских республиках: конституция и политическая реальность (сравнительно-правовой анализ) – Ереван: Изд-во «Петакан цараяютюн», 2006. – 151 с.

Монография написана ректором Академии Государственного Управления Республики Армения, доктором юрид. наук., проф. А.Арутюняном и посвящена анализу института президента в постсоветских республиках.

В работе анализируются исторические, правовые и политические предпосылки учреждения поста президента в постсоветских республиках, конституционно-правовой статус и ответственность последнего. Особое внимание уделено взаимоотношениям президента с правительством, парламентом и судебными органами. Раскрывается значимость института президента для формирования гражданского общества и политического плюрализма. В работе одновременно проводится сравнительно-правовой анализ различных моделей президентской власти. Раскрывается зависимость института президента от политических режимов, общих направлений общественного развития постсоветских республик и его влияние на политические, экономические и социальные процессы, происходящие в обществе. Это позволяет глубже понять эволюцию посткоммунистических институтов президента, причины заинтересованности многих постсоветских республик в сильной президентской власти.

Для работников исполнительных и законодательных органов власти, политических деятелей, научных сотрудников, преподавателей и студентов юридических и политологических вузов и факультетов.

А $\frac{1203000000}{0074(01)2006}$ 2006

ББК 67.99 (2 Ар)+66

ISBN 99930-68-27-6

© А.Арутюнян, 2006

О Т А В Т О Р А

К вопросам организации и функционирования государственной власти постсоветских республик привлечено пристальное внимание ученых-юристов, политологов, историков, философов. Это обусловлено грандиозностью реформ политических систем этих республик, решением задач формирования в них правового государства и гражданского общества, созданием таких государственных институтов власти, которые смогли бы обеспечить быстрое и эффективное решение стоящих перед постсоветскими республиками задач при условии развития демократии, расширения участия граждан в управлении государством. Находящиеся у власти новые политические силы пришли к выводу о необходимости создания института единоличного главы государства вместо коллегиального. Но с его введением сразу же возникла острая политическая борьба вокруг его места в системе высших органов государственной власти, его роли в политической жизни указанных стран.

Данные процессы выдвинули в качестве одной из главных целей – переосмысление роли и места главы государства в составе высших органов государственной власти, поиск наилучшей модели института президента для постсоветских республик с использованием отечественного и зарубежного опыта.

В настоящем исследовании, в контексте вышеизложенного, сделана попытка определить оптимальную модель института президента для постсоветских республик с учетом современного конституционного опыта, национальных традиций, особенностей нынешней политической реальности в последних. Следует отметить, что эта работа базируется на

монографии автора «Институт Президента Республики Армения», опубликованной в 1996г. в г. Ереване.

Все это делает актуальной необходимость исследовать основные черты института президента, дать его определение, изучить его особенности при различных формах правления, рассмотреть возможности совершенствования соответствующих правовых норм.

Эффективность института президента в постсоветских республиках зависит как от объема властных полномочий главы государства, так и от создания системы сдержек и противовесов, позволяющих президенту, с одной стороны, эффективно влиять на все стороны государственной жизни, а с другой, дающих возможность другим ветвям власти оказывать сдерживающее влияние на последнего.

Исследование различных моделей президентской власти, их сравнение с рассматриваемым институтом в постсоветских республиках, анализ состояния гражданского общества в постсоветских республиках, роли государственно-правовых институтов в его развитии, механизма осуществления государственной власти, в первую очередь, президентской власти, могли бы в определенной мере оказать помощь в выборе путей совершенствования государственного механизма, повышения эффективности президентской власти.

Важность процесса формирования гражданского общества для достижения целей, поставленных реформами, делает актуальным изучение влияния института президента на данный процесс. Ведь для формирования гражданского общества, как показывает практика, нужна социальная государственная власть. В этом плане трудно переоценить роль президента в постсоветских условиях.

Расширение социального и политического плюрализма, многовариантность экономики республик создают объективные социально-экономические и политические предпосылки создания и

функционирования многопартийности. Учитывая роль президента в постсоветских республиках, можно сделать вывод о том, что последний способен очень серьезно влиять на процесс становления многопартийности в этих республиках. Но пока не появится что-то схожее с четко организованной партийной системой, где все стороны принимают правила игры, на институт президента возлагается задача сочетать легитимность и эффективность развития общества и государства.

Актуальность изучаемого вопроса заключается также в том, что конституция создает условия постоянного диалога между президентом, парламентом, правительством, судебной властью (в том числе и органами конституционного правосудия) и обществом в целом. А по мере с течением времени может изменяться и интерпретация одних и тех же конституционных норм. Об этом свидетельствует опыт и ряда зарубежных стран, где без изменений конституционных текстов полномочия президента значительно расширились на основе конституционной практики.

Такая ситуация требует анализа данной проблемы в постсоветских условиях, осмысления конституционно урегулированных взаимоотношений президента с правительством, парламентом, судебными органами, сравнения их с практикой и определения тенденций их развития.

ГЛАВА I ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА (ОСОБЕННОСТИ В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ)

§1. ПРЕЗИДЕНТ В ПАРЛАМЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А. Общая характеристика правового положения

В парламентской республике президент является лишь конституционным главой государства. Правительство и его деятельность выведены из сферы руководства президента. Главой исполнительной власти в парламентской республике является Премьер-министр (в ФРГ и Австрии – канцлер), который и осуществляет правительственную политику. Премьер и его правительство подотчетны парламенту. Конституция Италии (ст.87) гласит: "Президент Республики является Главой государства и представляет национальное единство..."¹. А в соответствии со ст.95, Председатель Совета Министров руководит "общей политикой и несет за нее ответственность"². Конституционное право Италии как парламентской республики наделяет исполнительной властью главу правительства, а не главу государства – президента. Примерно также решается проблема разграничения полномочий президента и главы правительства в Конституции ФРГ. Статус президента определен в ст.59.1 Конституции ФРГ: "Федеральный президент осуществляет международно-правовое представительство Федерации"³. А согласно ст.62 той же Конституции, "Федеральное

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Там же.

³ Там же.

правительство состоит из Федерального канцлера и федеральных министров" (ст.62). По этой правовой норме фактически президент не является главой исполнительной власти.

Аналогичным образом определен статус президента в подавляющем большинстве парламентских республик.

Несколько нехарактерная для парламентской республики правовая конструкция содержится в Конституции Австрии, статья 19.1 которой гласит: "Высшими органами исполнительной власти являются федеральный президент, федеральные министры и государственные секретари, а также члены правительства земель". Однако достаточно подробное перечисление Конституцией полномочий президента однозначно показывает, что он является лишь формальной главой исполнительной власти. Такую же нехарактерную ситуацию мы встречаем в ст.26 Конституции Греции, согласно которой "законодательная власть осуществляется Палатой депутатов и Президентом Республики" и "исполнительная власть осуществляется Президентом Республики и правительством". Однако ст.30 той же Конституции все поставила на свои места, отметив, что "Президент является арбитром институтов республики и избирается Палатой депутатов на пять лет"¹.

В целом вся логика организации власти парламентской республики строится на принципе, что президент должен быть арбитром, уравнивающим ветви государственной власти, как бы стоять над ними. Это положение диктует место президента в системе государственных органов, объем его полномочий, систему выборов, специфику взаимоотношений с другими государственными органами.

В парламентской республике полномочия президента очень похожи на полномочия конституционного монарха, то есть в большинстве своем эти полномочия носят символический характер. Однако, в моменты

¹ Конституции буржуазных государств. М. 1982.

острых политических кризисов (отставка правительства, обострение противоборства между различными политическими группировками и т.д.) роль главы государства резко возрастает, ибо именно он выступает в качестве института, способствующего сохранению преемственности власти, поддержанию ее стабильности.

Наиболее типичными парламентскими республиками во главе с президентами являются ФРГ, Швейцария, Италия, Ирландия, Венгрия и ряд других стран, а из бывших республик СССР только Латвия избрала парламентскую форму республиканского правления.

Б. Выборы и срок полномочий

В современной мировой практике существуют два основных типа президентских выборов – прямые и непрямые. В свою очередь, прямые могут проходить или в виде всеобщих выборов, или в форме референдума. Непрямые выборы президента проводятся в трех видах: 1) парламентском; 2) парламентском и представителями штатов, провинций, различных общественно-политических сил; 3) коллегией выборщиков¹.

Однако мы склонны классифицировать выборы в зависимости от того, какой мандат в результате тех или иных типов выборов получает президент – первичный или вторичный. В целом прослеживается достаточно тесная зависимость между типом выборов президента и формой правления. Дело в том, что, задумывая ту или иную форму правления и в соответствии с этим конструируя систему государственных органов, учредитель тем самым определяет и место президента в системе политико-правовых институтов и объем его полномочий, которые должны быть соразмерны степени легитимности последнего. Имея большие полномочия в президентской и полупрезидентской республиках, президент просто обязан получить свой мандат непосредственно от

¹ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994, с. 33.

народа или специально для этого избранных народом выборщиков. В тоже время скромность его роли в парламентской республике не предполагает необходимости получения мандата непосредственно от народа. Конечно, такой тип выборов президента в парламентской республике возможен, но логичнее предоставлять ему вторичный мандат, поэтому для большинства парламентских республик характерен вторичный мандат президента. Именно такая логика заставила изменить тип выборов президента ФРГ, ибо согласно некоторым немецким авторам, "Президент Веймарской Республики избирался непосредственно немецким народом, что свидетельствовало о большом значении этого поста. Но президентство такого образца внушало опасения Парламентскому Совету, разработавшему Конституцию ФРГ... После обсуждения различных вариантов Совет пришел к мысли о создании Федерального собрания, состоявшего из членов Бундестага и такого же числа членов, избираемых ландтагами"¹.

В Италии Президент избирается на совместном заседании обеих палат парламента. Примечательно, что в голосовании принимают участие не только члены Сената и Палаты депутатов, но и по 3 делегата от каждой из областей страны.

В Греции Президента избирают члены палаты депутатов (ст.30 Конституции): "Президент республики избирается Палатой депутатов на 5 лет. Переизбрание Президента возможно только один раз. В случае войны президентский мандат продлевается до ее окончания...".

Таким образом, для парламентской республики характерна система выборов через парламент или же парламент и выборных членов местных самоуправлений или представителей парламентов субъектов Федерации. Эти выборы предоставляют вторичный мандат президенту. Однако бывают и исключения из этого правила, когда президент избирается непосредственно населением. Такую ситуацию мы встречаем в Австрии,

¹ Государственное право Германии. М., 1994, Т.1, с.216.

согласно ст.60 Конституции которой установлено: "Федеральный президент избирается народом федерации на основе равного, прямого избирательного права путем лично осуществляемого тайного голосования".

Прямые президентские выборы мы встречаем также в Ирландии и Исландии.

Однако этот порядок выборов не отражается на логике президентской власти, характерной для парламентских республик.

Важным элементом системы президентских выборов является продолжительность срока, на который избирается президент.

Наибольшее распространение в мире получили сроки в 4 или 5 лет, а своего рода крайностями в сроках осуществления президентских полномочий является избрание президента на 1 год и пожизненное пребывание в должности президента.

Практика показывает, что продолжительность срока президентского мандата не столько зависит от формы правления, сколько от политического режима, зрелости демократических институтов, политической и правовой культуры общества. Но одна закономерность прослеживается для всех форм правления. Сроки полномочий президента и парламента не совпадают, что делается с целью предотвратить возможные вакуумы власти, чтобы не создавать ситуаций, при которых по тем или иным причинам страна может остаться без президента и парламента, а, наоборот, чтобы они подстраховывали друг друга.

В. Полномочия Президента

В1. В сфере международных отношений

Независимо от формы правления, главы государств в области международных отношений традиционно обладают рядом полномочий. Они участвуют в установлении дипломатических отношений с зарубежными государствами. В парламентских республиках они должны

согласовать свои действия с правительством. При них проходят аккредитацию иностранные дипломатические представители.

В парламентской республике президент имеет скромные полномочия в международной сфере государственной деятельности. Согласно п.1 ст.59 Конституции ФРГ, "Федеральный президент представляет Федерацию в международно-правовых отношениях". Однако, как отмечает Конрад Хессе, эта компетенция президента ограничивается формальной стороной представительства. Внешняя политика остается делом федерального правительства, а определение основных ее положений – делом федерального канцлера¹. На это прямо указывает ст. 65 той же Конституции: "Федеральный канцлер устанавливает основные направления политики и несет за это ответственность. В пределах этих основных направлений каждый федеральный министр ведет дела своей отрасли самостоятельно под свою ответственность..."².

Согласно ст.87 Конституции Италии, "Президент... аккредитует и принимает дипломатических представителей, ратифицирует международные договоры...". Хотя тут прямой фразы о международном представлении республики нет, об этом говорит само содержание статьи. Однако однозначность ст.95 той же Конституции не оставляет сомнений насчет того, кто же истинный хозяин в данной области: "Председатель Совета Министров руководит общей политикой Правительства и несет за нее ответственность..."³.

Такое же положение мы встречаем и в Конституции Греции. Согласно ст.36.1, "Президент республики представляет государство в международных отношениях, объявляет войну, заключает договоры о мире...". В ст.82.1 той же Конституции отмечается: "Правительство

¹ Dr. Konrad Hesse. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Moscow. 1981, p. 311, (Russian version).

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

³ Там же.

определяет и руководит общей политикой страны в соответствии с положениями Конституции и законами"¹.

В парламентских республиках президент имеет конституционное право назначать и отзывать дипломатических представителей государства за рубежом. Однако эти полномочия главы государства должны получить одобрение премьер-министра или соответствующего министра.

Кроме того, на встречах с зарубежным руководством президенты парламентских республик должны исходить из позиции своего правительства.

В парламентской республике в процессе ратификации международных договоров главенствующая роль принадлежит не президенту, а парламенту. Так, в Конституции Италии к компетенции высшего законодательного органа относится, в частности, ратификация международных договоров (ст.80). В парламентских республиках представители правительства подписывают договоры, которые, при согласии депутатского большинства, парламент ратифицирует и передает на утверждение президенту. Примечательно, что одобренный правительством и ратифицированный парламентом договор обязательно должен быть подписан президентом.

Решение вопроса войны и мира в некоторых парламентских республиках есть прерогатива законодательной власти (например, ст.73 п.1 Конституции ФРГ)². А в некоторых парламентских республиках, например, в Италии, Президент является командующим вооруженными силами, председательствует в Верховном Совете обороны и, по решению палат, объявляет состояние войны.

¹ Конституции буржуазных государств. М., 1982.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

В2. В отношениях с парламентом

В парламентской республике президент, как правило, не обладает правом законодательной инициативы. Так, например, в законодательном процессе ФРГ участвуют только парламент и правительство. Аналогичным образом решает вопрос ст.73 Конституции Греции. Исключением из этого правила являются Латвия (ст.47 Конституции) и Венгрия (ст.25 Конституции)¹.

А вот полномочия президента утверждать законы относится к числу его основных прерогатив. Здесь следует оговориться, что в целом процедура утверждения президентом законов у каждой страны своя и от формы правления не зависит.

В некоторых парламентских республиках, как, например, в ФРГ, президент права на вето не имеет.

В то же время конституции ряда других парламентских республик наделяют президента правом вето (например ст.42 п.2 Конституции Греции). В парламентских республиках все акты президента должны быть утверждены правительством. Так, согласно ст.89 Конституции Италии, "никакой акт президента не действителен, если он не контрассигнован предложившими его министрами, которые за акт ответственны"².

При парламентской форме правления президент должен очень тесно взаимодействовать с парламентом. Это обусловлено тем фактом, что назначенный им премьер и сформированное последним правительство должны получить вотум доверия парламента. В некоторых парламентских республиках на утверждение парламента ставится только представленная президентом кандидатура премьер-министра (или канцлера), который после утверждения единолично формирует правительство (ст. 64 Конституции ФРГ), а в других – утверждению

¹ Сахаров Н.А., Указ. соч., с. 110.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

парламента подлежит весь состав правительства (ст.24 Конституции Италии). В ФРГ, согласно ст.63, формально канцлер предлагается президентом и должен быть избран бундестагом. Если он не избирается, то в течение 14 дней бундестаг может избрать своего кандидата. В случае неизбрания федерального канцлера и за эти 14 дней, президент в течение семи дней или назначает кандидата, получившего большинство голосов, хотя и недостаточных по Конституции, или же распускает бундестаг¹.

При всех формах правления президент обладает правом на созыв чрезвычайной (внеочередной) сессии парламента. Причем президент делает это по своему усмотрению без каких-либо согласований с правительством или руководством парламента. Так, в Конституции Италии определено, что "каждая палата может быть созвана на чрезвычайную сессию по инициативе ее председателя, или Президента Республики, или одной трети ее членов" (ст.62)². Это делается для обеспечения оперативности и легитимности решений, принимаемых президентом при чрезвычайных ситуациях.

В парламентских республиках президент имеет право роспуска парламента, что ведет к внеочередным парламентским выборам и избранию парламента нового состава.

Можно назвать три варианта условий, при которых президент реализует свое право на роспуск нижней палаты парламента в парламентской и полупрезидентской республиках³. Во-первых, президент может распустить парламент, когда последний выражает недоверие правительству; во-вторых, глава государства обладает этим правом, если после нескольких туров голосования его кандидат на пост главы правительства не набирает необходимого парламентского большинства.

¹ Там же.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

³ Вместе с парламентской мы упоминаем и полупрезидентскую республику, поскольку права на роспуск парламента в президентской республике у президента, как правило, нет.

И, в-третьих, если политическая ситуация в стране тупиковая, или отношения законодательной и исполнительной властей кризисные¹.

В Италии "Президент Республики может, заслушав Председателей палат, распустить обе Палаты или одну из них" (ст.88). Президент Италии, в отличие от президентов большинства парламентских республик, может распустить обе палаты парламента. Однако Президент Италии не имеет права распустить парламент в последние 6 месяцев пребывания в должности главы государства.

Конституция ФРГ предоставляет Президенту право на роспуск бундестага в том случае, если по инициативе канцлера ставится перед бундестагом вопрос о доверии главе правительства и если ему в этом доверии отказывают. Тогда, по предложению канцлера, Президент распускает бундестаг и назначает новые парламентские выборы. Однако если бундестаг, выразив недоверие канцлеру, в течении 21 дня большинством голосов избирает нового главу правительства, президент утрачивает право на его роспуск (ст.68.1). В профессиональных кругах этот механизм получил название конструктивного вотума недоверия.

В Греции глава государства может распустить парламент "в случае, когда он находится в разногласии с общественным мнением или состав Палаты не обеспечивает стабильности правительства" (ст.41.1 Конституция Греции).

Зависимость решения президента о роспуске парламента от позиции правительства характерна для парламентских республик.

В парламентских республиках деятельность президента находится под определенным парламентским контролем. Так, например, в ФРГ президент заключает международные договоры с другими государствами, но эти договоры должны быть одобрены бундестагом. В парламентских республиках предусматривается и такая форма парламентского контроля, как отрешение президента от должности. Так,

¹ См. об этом: Сахаров Н.А. Указ. соч., с.126.

согласно ст.49 п.1 Конституции Греческой Республики, "Президент Республики не несет ответственности за акты, совершенные им во время осуществления своих функций, кроме случаев измены или нарушений, предусмотренные Конституцией..."¹. Предложение об обвинении и привлечении к ответственности Президента должно быть подписано не менее 1/3 членов Палаты депутатов и принимается не менее 2/3 членов той же палаты.

ВЗ. В области государственного управления

В парламентских республиках президенты имеют право назначать и представлять парламенту только премьер-министра, как в ФРГ, или всех членов правительства, как в Италии. Но это право носит формальный характер, ибо оно обусловлено соотношением сил политических партий в парламенте, который, при неучете мнения большинства парламента, легко может не утвердить представленные кандидатуры.

Однако, когда ни одна партия или коалиция не набрала нужного количества голосов, и между ними возник паритет, роль президента в назначении главы правительства несравненно повышается. Более характерные для парламентских республик частые правительственные кризисы (например, в Италии) обусловлены соотношением политических сил в парламенте и их готовностью пойти на компромисс друг с другом.

Во всех парламентских республиках право президента назначать членов правительства может быть реализовано только с согласия премьер-министра. Так, по Конституции Италии, "Президент Республики назначает Председателя Совета Министров и по его предложению министров" (ст.92)². Та же процедура предусмотрена и в Основном законе ФРГ (ст.ст. 63 и 64)³, а также ряда других стран.

¹ См.: Конституции буржуазных государств. М., 1982.

² Современные зарубежные Конституции. М., 1992.

³ Там же.

В парламентской республике правительство ответственно перед парламентом, а парламент имеет право путем вотума недоверия отправлять правительство в отставку.

При парламентской форме правления президент не имеет конституционного права по собственной инициативе отстранять от должности премьер-министра. Премьер в случаях, когда парламент выносит его кабинету вотум недоверия, или когда он сам добровольно покидает этот пост, подает прошение об отставке, которую и принимает президент. А членов правительства президент отстраняет от должности только по предложению и с согласия премьер-министра. Стабильность правительства в парламентских республиках зависит от соотношения партийных сил в парламенте и умения последних придти к компромиссу, что в высшей степени зависит от уровня зрелости партийных систем данных стран.

В отношениях президент-правительство в парламентских республиках окончательным и решающим является решение или мнение правительства.

В целом, в соответствии со статусом главы государства, президент в условиях парламентской республики практически не вмешивается в работу правительства, в то время как многие свои функции (назначение министров, роспуск парламента) он осуществляет исключительно по предложению правительства.

В4. В области деятельности судебных органов

Согласно Конституции Италии, Президент по должности возглавляет Высший совет магистратуры (ст.87). Кроме того, он назначает 5 из 15 членов Конституционного Суда Италии (ст.ст. 135, 137)¹.

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

В ФРГ Президент также назначает федеральных судей, однако это право носит формальный характер, поскольку кандидаты в судьи выдвигаются правительством, и президент назначает их по представлению министров (ст.60 п.1 и ст.95 п.2 Конституции ФРГ)¹. В целом же зарубежное конституционное право провозглашает принцип невмешательства президента и вообще исполнительных, а также законодательных органов в прерогативы судебной власти. Однако в политической практике этот принцип выдерживается отнюдь не всегда, и суды часто испытывают на себе политическое давление со стороны других ветвей государственной власти. В парламентских республиках, в отличие от президентских, это давление идет не от президента, а от парламента и правительства².

Г. Президент и партии

Учитывая тот факт, что президенты в парламентских республиках являются главой государства – уравнивают ветви государственной власти, они, как правило, являются внепартийными президентами.

В парламентских республиках президенты должны в своем политическом поведении оставаться лояльными по отношению к правительству, находящемуся у власти, а также партиям, представленным в парламенте. В политике эта лояльность оказывается немаловажной. Так, для социал-демократа В.Брандта была важной морально-политическая поддержка, которую ему оказывал в некоторых напряженных внутривнутриполитических баталиях его коллега по партии Г.Хайнеман. При этом Хайнеман выступал как федеральный президент, что придавало его поддержке действиям правительства В.Брандта большой политический вес.

¹ Там же.

² Подробнее об этом см.: Сахаров Н.А., Указ. соч., с.98.

В некоторых странах, недавно избравших для себя модель парламентской республики, могут быть определенные отступления от законов, устоявшихся в ряде западноевропейских государств. В 1993 году в Республике Латвия был избран президентом Г.Ульманис. На встрече с журналистами, после своего вступления в должность, он заявил, что намерен установить паритетные отношения со всеми 8 партийными фракциями в латвийском Сейме, но в то же время он продолжал сотрудничество с Крестьянским союзом, который выдвинул его на пост президента¹.

Однако, в любом случае, президент в парламентской республике не играет той активной роли в партийной политике, которая естественна для главы государства и правительства при президентской форме правления.

Обобщив все вышеизложенное в данном параграфе, можно сделать следующие выводы:

- 1) для нормального функционирования парламентской республики особо необходимо наличие зрелого гражданского общества, ибо только при наличии автономно функционирующего гражданского общества частые правительственные кризисы не приведут к анархии и кризису всего государства и общества;
- 2) необходимо наличие зрелой партийной системы, ибо от этого зависит эффективность и стабильность формируемых правительств, принятие тех или иных решений, наличие достаточно компетентных людей в теновом правительстве, в результате которого частая смена правительств создаст ситуацию узкоправительственного, а не государственного кризиса и будет сопровождаться заметным постоянством их членов, когда один и тот же партийный лидер возглавляет несколько кабинетов (в той же Италии А. де Гаспари – 8 раз, А.Морро, А.Фанфани – по 5 раз каждый и др.)²;

¹ Сахаров Н.А. Указ. соч., с.67.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992, с. 105.

3) президент в парламентских республиках очень "слаб". Его роль немного повышается при наличии особых случаев тупика, например, когда ведущие политические силы никак не могут прийти к компромиссу. Президент не возглавляет исполнительную власть, все его акты носят подзаконный характер и вступают в силу только после контрассигнации.

А теперь проанализируем политическую и экономическую ситуации в постсоветских странах. Во всех этих государствах гражданское общество находится в зачаточном состоянии, или вообще о ней говорить пока рано. То же самое можно сказать о политическом плюрализме. Тяжкая экономическая ситуация, наличие в некоторых из них военных столкновений делают необходимым иметь сильную, дееспособную исполнительную власть. Кроме того, политико-правовые традиции последнего столетия, политическая и правовая культура привели к тому, что менталитет народов этих республик сильную власть неизменно персонифицирует и отождествляет с единоличной властью. В результате этого полномочия президента очень часто подгоняются под конкретного кандидата на данный пост. Причем такая ситуация (торг вокруг президентства) характерна не только для стран СНГ, но и для восточноевропейских республик (Болгария, Польша, Венгрия)¹.

Если добавить ко всему вышесказанному и слабость, склонность и непрофессиональность парламентов, станет ясно, почему ни одна из республик бывшего Союза (кроме Латвии) не избрала парламентскую форму республиканского правления. Но ряд республик (Эстония, Армения после конституционных изменений) избрали «промежуточную» форму правления, которая будучи более похожей на полупрезидентскую, создает достаточные предпосылки для дальнейшего развития к парламентской республике. Во всяком случае доминантность роли

¹ См. подробнее об этом: Gon Elster. Bargaining over the Presidency. // EECR. Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter.1994. p.95-98.

парламента, четко прослеживается в конституционных системах Эстонии, Литвы, Армении, чего нельзя сказать о подавляющем большинстве постсоветских республик.

§2. ПРЕЗИДЕНТ В ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А. Общая характеристика правового положения

Основной особенностью конституционного статуса президента в президентской республике является: сочетание полномочий главы государства и главы правительства; внепарламентский метод избрания президентов; отсутствие у президента права распускать парламент, а у последнего - принимать вотум недоверия правительству. Эту модель института президента называют американской, ибо возникла она в США.

Президент по американской модели наделен широкими полномочиями, но в силу принципа разделения властей не может стать источником единоличной власти. Его противовесами в этой сфере выступают законодательная и судебная власти.

И все же следует признать, что американская модель президентства чревата опасностью возникновения ситуации противостояния законодательной и исполнительной властей в политической системе государства, когда президент проводит свою политику, а парламент осуществляет свой курс. И хотя система разделения и баланса властей обеспечивает единство государственной политики, однако не трудно догадаться, что такая гармония обусловлена не только и даже не столько продуманностью политико-правовых институтов, но и отшлифованным десятилетиями режимом демократии, наличием зрелого гражданского общества, политическим и правовым сознанием и психологией американского общества. Жесткое противостояние властей без их гибкого сотрудничества таит в себе опасность их столкновения, и не

случайно, что страны с несостоявшимися демократическими традициями, приняв американскую модель президентства, очень часто скатываются в русло анархии или диктатуры. Ситуации превращения института президента в источник единоличной власти мы встречаем в странах Латинской Америки, где президент также совмещает функции главы государства и главы правительства. В странах Латинской Америки институт президента однозначно возвышается над другими институтами, а парламентам этих стран в смысле контроля над исполнительной властью далеко до Конгресса США. Латиноамериканские президенты единолично формируют свои правительства, не нуждаясь в парламентских учреждениях.

Такое же положение дел зафиксировано в конституциях некоторых постсоветских стран. Так, согласно ст.76 Конституции Туркменистана, "Кабинет министров формируется Президентом в течение месяца после вступления его в должность и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом". Конституция Азербайджана устанавливает: "В Азербайджанской Республике исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики" (ст.112); "Кабинет Министров Азербайджанской Республики является верховным исполнительным органом Президента Азербайджанской Республики. Кабинет Министров Азербайджанской Республики подчиняется Президенту Азербайджанской Республики и несет перед ним ответственность. Порядок деятельности Кабинета Министров Азербайджанской Республики определяется Президентом Азербайджанской Республики" (ст. 128) ¹.

В истории большинства стран Южноамериканского континента часто осуществлялись военные перевороты, в результате которых власть переходила к военной хунте, а один из ее членов провозглашался

¹ Новые Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1997.

президентом. Нередко сами президенты разгоняли парламенты и устанавливали режим личной власти.

Вместе с тем в современной латиноамериканской модели президентства есть несколько важных демократических элементов. Во-первых, в ряде стран континента президент избирается на один срок и лишен права на переизбрание. Во-вторых, во многих латиноамериканских странах более зрелые, чем в странах Азии и Африки, многопартийные системы, что создает условия для возникновения парламентской и внепарламентской оппозиции президентской власти. В-третьих, судебная власть постепенно приобретает свою независимость, и убедительным свидетельством тому стало в свое время отстранение от власти, по решению парламента и судебных властей, президентов Бразилии и Венесуэлы. Импичмент этих президентов, на основе соответствующей правовой процедуры, создает новый важный прецедент в Латинской Америке, где президентов обычно смещали лишь путем военных переворотов¹.

Еще больший авторитаризм мы встречаем в афро-азиатской модели института президента. Парламенты тут по сути дела не обладают никакой реальной властью. Они являются послушными орудиями президента и могут быть в любой момент распущены.

В странах Азии и Африки правительство не обладает самостоятельностью в своих действиях. Премьер назначается президентом и подотчетен только ему. И премьер, и любой другой член правительства может в любой момент быть уволен президентом².

Из постсоветских республик к данной модели президента наиболее близки институт президента Таджикистана, Азербайджана и Узбекистана, но с некоторым отличием. Тут также существует пост премьер-

¹ Сахаров Н.А. "Институт президентства в современном мире" М., 1994, с. 21.

² Там же, с. 22.

министра, и правительство не обладает серьезной самостоятельностью в своих действиях. Однако, согласно п.8 ст.93 Конституции Узбекистана, Президент "формирует аппарат исполнительной власти и руководит им, обеспечивает взаимодействие высших органов власти и управления республики, образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления Республики Узбекистан, но с обязательным внесением указов по этим вопросам на утверждение Олий Меджлиса"¹. Согласно ст.131 Конституции Азербайджана, "Премьер-министр Азербайджанской Республики назначается Президентом Азербайджанской Республики по согласованию с Милли Меджлисом Азербайджанской Республики.

Президент Азербайджанской Республики вносит на обсуждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики предложение о кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одного месяца со дня начала исполнения своих обязанностей или не позднее двухнедельного срока со дня ухода в отставку Кабинета Министров Азербайджанской Республики.

Милли Меджлис Азербайджанской Республики дает согласие по кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одной недели со дня представления этой кандидатуры. Если указанный порядок будет нарушен, или три раза подряд не будет дано согласие на назначение на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики кандидатур, представленных Президентом Азербайджанской Республики, то Президент Азербайджанской Республики может назначить Премьер-министра Азербайджанской Республики без согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики". По сути согласование с Милли Меджлисом (парламентом) тут сведено к формальности.

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1997.

Президенты в странах Азии и Африки, как правило, лично назначают судей и контролируют их деятельность. Что же касается местных органов, то президенты ставят во главе местных администраций своих ставленников. Из республик СНГ к этой группе модели президентства, как уже было отмечено, можно отнести институты Президентов Туркменистана (ст.ст.80, 81 и 102 Конституции), Узбекистана (ст. 102 Конституции)¹.

Фактически организация государственной власти в странах Африки также характеризовалась сверхцентрализацией и концентрацией всей полноты власти в руках несменяемого главы государства, опиравшегося на высший эшелон партийно-государственной бюрократии, безвластие представительных органов, отсутствие независимой судебной власти. Однако в странах Африки, как и Южной Америки, идут конституционные реформы, направленные на ликвидацию тоталитарной государственности и создание государственности в соответствии с принципами демократии. В русле этих реформ меняется и государственный режим этих стран. Если обобщим основные направления реформ в сфере организации государственной власти, то получим следующую картину. Во-первых, сохраняя институт сильного главы государства, конституция вместе с тем ограничивает срок президентских полномочий двумя мандатами и разделяет посты главы государства и правительства. Во-вторых, все новые основные законы содержат положения о независимости судебной власти и ее гарантиях. В-третьих, введение в основной закон положений, исключающих возможность подчинения политическими партиями государственного аппарата².

¹ Там же.

² Юдин Ю.А. Новые тенденции конституционного развития стран Африки. // Государство и право. 1992, N 12, с. 125.

Сказанное позволяет констатировать, что многие африканские страны постепенно эволюционируют от президентской республики к полупрезидентской с аналогичным изменением модели президентской власти.

Примечателен тот факт, что даже в США, где Президент подконтролен Конституции и по всем законам находится в ее подчинении, полномочия последнего имеют тенденцию к возрастанию. За редкими исключениями положения Конституции о Президенте не менялись с момента ее ратификации в 1787 году, но в 1993, отмечает Касс Санстейн, эти положения означали вовсе не то, что в 1787г¹. И современный Президент обладает гораздо более широкими полномочиями, чем первоначально предполагалось по Конституции. Причем это расширение президентской власти произошло без каких-либо изменений текста Конституции. Однако зрелость гражданского общества и вообще демократических институтов, авторитет Конгресса и судебных властей не дали ему вылиться в режим личной диктатуры. Однако такая же тенденция к постоянному расширению президентских полномочий в странах Латинской Америки, Азии и Африки в условиях незрелости гражданского общества, хрупкости, а иногда и формальности демократических институтов, как правило, превращаются в режим личной диктатуры, степень которой тем выше, чем слабее институты демократии. Нам не трудно убедиться, что постсоветские страны, за редким исключением, ждет такая участь в случае принятия американской модели президентства.

¹ См.: Cass Sunstein. Changing Constitutional Power of the American President. // EECR. Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter. 1994.

Б. Выборы и срок полномочий

Для президентских республик характерны всеобщие прямые выборы президентов. Исключения составляют США и Индонезия. В США Президент избирается коллегией выборщиков, а в Индонезии последний избирается Национальным консультативным конгрессом. Однако, как и в случаях с парламентскими республиками, эти исключения не отражаются на логике правового положения президента в президентской республике.

В президентских республиках глава государства и его правительство независимы от парламента. Президент как бы получает от народа собственный мандат (первичный мандат) на руководство страной и избирается на всеобщих президентских выборах.

В некоторых странах (Боливия, Чили, Эстония и др.) во втором туре президенты избираются не на всеобщих выборах, а лишь путем голосования в парламенте¹.

В США президентские выборы в большинстве своем проводятся в один тур. Победителем оказывается тот, кто получил наибольшее по сравнению с другими кандидатами число голосов. Такая ситуация обусловлена тем, что в США принята мажоритарная избирательная система относительного большинства.

Американская конституция не предусматривает проведения досрочных или чрезвычайных президентских выборов в случае смерти, болезни, отставки или импичмента президента. В таких случаях функции Президента переходят к вице-президенту, а в отсутствии такового – к спикеру палаты представителей и т.д. Законодательство США довольно подробно описывает порядок замещения вакантного места Президента.

¹ См. подробнее об этом: Сахаров Н.А., Указ. соч., с. 34, 39.

В. Полномочия Президента

В1. В сфере международных отношений

В президентской республике президент является верховным представителем страны на международной арене. Он является официальным каналом связи между органами, назначает всех послов и поддерживает контакты через государственный департамент, все международные переговоры проходят под его руководством. Назначения послов и других полномочных представителей государства за рубежом в президентской республике президент, как глава исполнительной власти, осуществляет самостоятельно. Так, в США и Мексике президент назначает дипломатических представителей с согласия Сената. Однако в некоторых постсоветских странах, как, например, в Туркменистане и Азербайджане, Президент в согласии парламента не нуждается (ст.57 п.2 Конституции Туркменистана и ст.122. п.13 Конституции Азербайджана). Вместе с тем, например, в Таджикистане такое согласие требуется (ст.69 п.15 Конституции Таджикистана)¹.

В президентской республике решающим в принятии решения об установлении дипломатических отношений с зарубежными странами является воля президента. Однако если речь идет о решении вступления в ту или иную международную организацию, то мнение парламента не может быть игнорировано.

При организации и ведении международных переговоров президент самостоятельно решает, с кем встретиться, кому отказать во встрече, кого пригласить на встречу и т.п.

Международные договоры в США предварительно заключает Президент или уполномоченное им лицо. После этого текст договора отправляется на утверждение парламента. Согласно ст. II разд.2

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

Конституции США, Президент "имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов"¹. После утверждения Сенатом договора, президент подписывает ратификационные грамоты.

В США президент может заключать и исполнительные соглашения, сфера действия которых достаточно обширна. И лишь в последнее время в США введен порядок, по которому президент должен проинформировать сенаторов о содержании исполнительных соглашений после их заключения.

Решение вопроса о войне и мире, как правило, разделено между исполнительной и законодательной властями. Согласно закону о военных полномочиях 1973г. конституционное право президента направлять вооруженные силы США за рубеж для участия в боевых действиях может осуществляться на основе объявления войны Конгрессом США. Если же Президент, как глава Вооруженных сил, единолично принимает решение об использовании вооруженных сил, то в течение 48 часов он обязан представить Конгрессу письменный доклад с обоснованием этой акции. Закон ограничивает пребывание американских войск за рубежом 60 днями, если Конгресс своим решением не продлит этот срок.

Такое положение дел характерно для большинства президентских республик. Однако в некоторых из них есть особенности, присущие только им. Так, согласно ст.45 Конституции Туркменистана, в данной Республике есть своеобразный орган - Халк Маслахат (Народный Совет), являющийся высшим представительным органом народной власти. Согласно ст.48 Конституции в него входят: Президент, депутаты Меджлиса и т.д. То есть категории высший представительный орган и законодательный орган тут разделены между Халк Маслахатом (Народным Советом) и Меджлисом (парламентом). Продолжением такой

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

логики организации государственной власти, когда над всеми ее ветвями возвышается высший представительный орган, является то, что согласно п.3 ст.57 Конституции, Президент, являющийся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, "отдает распоряжения о всеобщей или частичной мобилизации, использовании Вооруженных Сил с последующим утверждением этих действий Халк Маслахатом", а не парламентом. Именно на этот орган возложена также задача ратификации и денонсации соглашений о межгосударственных союзах и иных образованиях (ст.50 п.5)¹.

В 2. В отношениях с парламентом

В отличие от президентов парламентских республик, правом законодательной инициативы обладает глава государства и правительства во многих президентских республиках. Наделение президента таким правом в президентской республике обусловлено той логикой, что президент здесь является главой правительства. И для формирования правительственной политики он должен иметь право при необходимости вносить на рассмотрение парламента свои законодательные инициативы. Примерами могут служить Узбекистан (ст.82 Конституции), Туркменистан (ст.68 Конституции) и Азербайджан (ст.104 Конституции).

В то же время, в такой классической президентской республике, как США, Президент не имеет права законодательной инициативы. Согласно Конституции США это право предоставлено исключительно Конгрессу США: "Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов..." (ст.1.1)².

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

Для президентских республик характерно то, что президент единолично подписывает поступающие к нему от парламента законы. Получая тот или иной закон на подпись, президент имеет право утвердить его или наложить на него вето.

В США Конституция предусматривает, что Президент должен в течение 10 дней (не считая воскресные дни) или подписать направленный ему из Конгресса закон, или отказаться от утверждения. Причем в отличие от Президента Франции¹, Президент США может наложить свое вето только на весь закон, а не на какую-то его часть.

Разновидностью президентского вето является так называемое "карманное вето", когда президент воздерживается от подписания представленного Конгрессом законопроекта в последние 10 дней работы сессии парламента. В этом случае, вето президента не требуется, ибо сессия заканчивается за 10 дней, и законопроект, оставшийся неподписанным, перестает быть таковым.

Президентское вето преодолевается квалифицированным большинством голосов в обеих палатах, что бывает очень сложно сделать. В противном случае вето остается в силе.

Если Конгрессу удастся отклонить президентское вето, то закон вступает в силу независимо от несогласия с ним президента, который обязан подписать его.

В Туркменистане Президенту предоставляется срок в две недели для подписания или возвращения законопроекта в Меджлис. Его отлагательное вето может быть преодолено 2/3 голосов членов Меджлиса. Однако Президент не обладает правом отлагательного вето в отношении законов об изменениях и дополнениях Конституции (ст.57. п.6). Несколько иная ситуация в Азербайджане. Тут Президент имеет

¹ Франция относится к странам со смешанной формой правления, институт президента которых мы рассмотрим в следующем параграфе.

право на отлагательное вето в отношении законов. Но в отношении конституционных законов его вето абсолютное, а конституционные законы регулируют наиболее важные общественные отношения (ст.123 Конституции)¹.

Для осуществления своих задач президенты в пределах своих полномочий наделяются правом издавать различные указы, постановления и принимать другие решения. Эти акты, как правило, должны иметь подзаконный характер и не подменять собою законы. Если же они противоречат законам, то органы конституционного надзора могут их аннулировать.

Однако в странах с авторитарными режимами указы президентов очень часто подменяют собою законы. Более того, в истории многих стран Азии, Африки и Латинской Америки президенты очень часто распускали парламенты, концентрировали в своих руках как исполнительную, так и законодательную власти, правя исключительно на основе собственных указов.

Интересная практика сложилась в Туркменистане. Согласно п.1 ст.57 Конституции Туркменистана, Президент "проводит в жизнь Конституцию и законы, обеспечивает их точное исполнение". По ст.58 "Президент издает указы, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Туркменистана"². Фактически нигде нет однозначного определения, что акты президента носят подзаконный характер. Кроме того, согласно ст.66, "по отдельным вопросам, за исключением принятия и изменения Конституции, уголовного и административного законодательства и судопроизводства, Меджлис может передавать право издавать законы Президенту с

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

² Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1997.

обязательным последующим утверждением их Меджлисом"¹. То есть в системе равновесия ветвей власти существует заметный крен в сторону исполнительной власти, возглавляемой президентом. Кроме всего прочего, непонятно соотношение с точки зрения юридической силы между законами, актами Президента и решениями Халк Маслахата. Та же самая ситуация в Азербайджане (ст.126 Конституции) и Таджикистане (ст.64 Конституции). Более того, в Азербайджане есть своя особенность. Так, ст.122 п.30 Конституции гласит, что в исполнительном порядке Президент решает вопросы, не отнесенные Конституцией к ведению парламента.

Конституция США предписывает необходимость утверждения почти всех назначений президента Сенатом.

В этом плане право Сената утверждать президентских назначенцев является одним из наиболее важных элементов в американской системе "сдержек и противовесов".

В авторитарных странах президенты единолично формируют и увольняют правительство.

В США, как в любой классической президентской республике, Президент вообще не имеет права на роспуск Конгресса. Отметим, что вся логика президентской республики, где президент есть глава исполнительной власти, исключает такую возможность, ибо это противоречило бы принципу разделения властей и их равноправия. Однако такая ситуация касается демократических государств, ибо в странах Азии, Африки, Латинской Америки и некоторых странах СНГ президент может как потребовать собраться на сессию, так и распустить парламент.

Согласно ст.64 Конституции Туркменистана, причинами досрочного роспуска Меджлиса, в частности, могут быть: решение референдума,

¹ Там же.

который назначается Президентом по решению Халк Маслахата (ст.57 п.7), или если в течение шести месяцев не сформированы руководящие органы Меджлиса, либо в течение восемнадцати месяцев дважды выражалось недоверие Кабинету министров. В последних случаях роспуск осуществляется Президентом. Согласно п.7 ст.57 Конституции Туркменистана, "Президент вправе досрочно созвать сессию Меджлиса"¹. Правом на созыв чрезвычайной сессии обладает и Президент США (ст.11 Конституции США). В целом наличие данного права не обусловлено формой правления.

Главным средством общения между президентом и парламентом являются президентские послания. По Конституции США "Президент периодически представляет Конгрессу сведения о состоянии Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными..." (ст. 11.3)². Свое послание Президент США лично зачитывает на совместном заседании обеих палат Конгресса. После обнародования этого президентского послания законодатели не имеют права задавать какие-либо вопросы Президенту, который "покидает" здание Конгресса. В Туркменистане Президент свои ежегодные доклады о положении страны представляет не парламенту, а Халк Маслахату (ст.57 п.4 Конституции)³.

В президентской республике высший законодательный орган не обладает правом на вотум недоверия исполнительной власти. Однако в то же время парламент располагает определенными полномочиями по осуществлению своего контроля над деятельностью президента и его правительства. Сюда входят и утверждение назначенцев президента на правительственные и судебные посты, и утверждение предлагаемого

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

³ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

президентом проекта госбюджета, проведение расследования деятельности правительственных ведомств, и санкционирование или запрещение использования президентом вооруженных сил и т.п. Но, пожалуй, самым значительным правом во всей этой системе является полномочие на применение такой меры, как отрешение президента от должности посредством процедуры импичмента. Фактически, как мы видим, у такой классической республики, как США, имеется своя логика взаимоотношений между президентом и парламентом, являющаяся одним из механизмов предотвращения возможности вырождения президента в диктатора. Ведь при наличии института импичмента президент США не имеет полномочий распустить парламент, и в условиях зрелых демократических институтов не в состоянии, как в авторитарных и посттоталитарных странах, презрев закон, разогнать парламент.

В3. В области государственного управления

Формирование состава правительства В президентской республике президент является главой исполнительной власти и непосредственно (иногда через назначаемого им премьер-министра) руководит правительством.

Так, Президент США, являясь главой правительства, единолично руководит федеральным правительством. Однако следует отметить, что Президент же лично ответственен за деятельность правительства. Президенту принадлежит право назначения всех высших чиновников федерального правительства (кабинет), а также руководителей федеральных агентств и ведомств и других важных, значимых должностных лиц. Единственное условие, ограничение, как нами уже было показано, – все назначенцы Президента должны быть утверждены Сенатом. В этом плане примечательно, что политическая история США,

включая и современную, знает многочисленные случаи отклонения Сенатом предложенных Президентом кандидатур на занятие высоких административных постов в аппарате исполнительной власти.

Президенты Мексики, Туркменистана, стран Южной Америки, Азии и Африки также имеют всю полноту власти в назначениях на правительственные посты. Президенты в этих странах определяют состав своих правительств. Однако парламенты этих стран не имеют полномочий препятствовать президентской воле. В некоторых африканских странах (Замбии, Мадагаскаре, Тунисе, Танзании) президент назначает из числа министров административного премьер-министра, который подотчетен только президенту и может от лица президента руководить кабинетом, но при этом не является главой правительства. Фактически наличие поста премьера в странах Азии и Африки отнюдь не ограничивает единоличную власть президента над правительством. В президентской республике президент как глава исполнительной власти обладает не только правом назначения, но и правом увольнения членов своей администрации¹.

В президентских республиках заседания кабинета проводятся по усмотрению главы исполнительной власти. Основной формой работы кабинета остается не столько коллективное обсуждение, сколько непосредственное обсуждение между соответствующим министром и президентом. Окончательное решение всегда принимает президент, независимо от позиции большинства членов правительства.

Такой единоличный принцип принятия решений существенно отличает президентскую модель от "полупрезидентской" и тем более парламентской, где решения правительства принимаются коллегиально.

В странах с авторитарными режимами при необходимости президенты по собственному усмотрению ликвидируют одни

¹ См. подробнее об этом: Сахаров Н.А., Указ. соч., с. 68-70.

министерства, учреждают новые, изменяют функции и структуры существующих органов исполнительной власти. В демократических странах такие реорганизации правительственного аппарата относятся к совместной компетенции исполнительных и законодательных органов. Так, в США ни одно федеральное министерство не может быть учреждено без соответствующего закона, принятого Конгрессом и подписанного Президентом.

В ряде государств наряду с постом президента учрежден пост вице-президента.

Вице-президент

Пост вице-президента существует, главным образом, в президентских республиках. Исключения составляют, в частности, полупрезидентская система в Болгарии и парламентская система в Индии и Швейцарии.

Пост вице-президента впервые возник одновременно с постом президента в США. Вице-президент избирается на всеобщих президентских выборах одновременно и по одному избирательному списку с президентом. В США вице-президент выполняет различные поручения Президента и не должен иметь политические позиции, отличные от позиции самого Президента.

Единственное конституционное полномочие, которым обладает вице-президент США, состоит в том, что он является председателем Сената.

По Конституции США именно вице-президент должен вступить на пост главы государства и правительства в случае смерти Президента или его отставки. Американская Конституция предусматривает также, что Президент может временно передать вице-президенту свои полномочия.

Объем должностных обязанностей вице-президента определяет исключительно президент. Все действия и заявления вице-президента должны совпадать с позициями президента. Однако в случае разногласий

между ними президент не может уволить его, ибо тот был не назначен, а избран на свой пост на всеобщих выборах. В таких случаях президент вправе лишить вице-президента доступа к важнейшим государственным делам.

Если вице-президент США считает для себя невозможным поддерживать политику Президента, то, по американским политическим традициям, он должен уйти в отставку. По сути дела, та ситуация конфронтации, которая сложилась в свое время между Президентом и вице-президентом России, в США невозможна, ибо кроме правовых норм, предотвращающих такую возможность, такой вице-президент не будет понят никем.

Примечательно, что в некоторых странах вице-президенты имеют руководящие правительственные должности, и в любом случае предполагается, что они являются проводниками курса президента¹.

В4. В области деятельности судебных органов

В президентских республиках право назначать должностных лиц в высшие судебные органы закреплено за президентом. Однако утвердить эти назначения должен парламент. Так, в Мексике Президент назначает членов Верховного суда Республики и представляет эти назначения на утверждение Палаты сенаторов (ст.89, XVII)².

В Туркменистане Президент "по предварительному согласованию с Меджлисом назначает и освобождает от должности Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора" (ст.57 п.10)³.

¹ Более подробно об институте вице-президента см.: Сахаров Н.А., Указ. соч., с. 88-93.

² Институт президентской власти в современном мире. Информационный обзор. М., 1990.

³ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

В США членов Верховного суда и других федеральных судей назначает Президент. Однако эти назначения должны быть одобрены Сенатом США (ст. II, разд. 2 Конституции США)¹.

Члены Верховного суда США назначаются пожизненно. Это является серьезной конституционной гарантией их независимости.

Фактически Президент США может назначать судей в Верховный суд страны только в случае открывшейся вакансии. В целом независимость судебной власти от исполнительной в США относительна, но достаточна, чтобы суды выносили решения, исходя из требований норм права, а не политической конъюнктуры. Что же касается права помилования, то оно носит универсальный характер.

Г. Президент и Партии

Для Соединенных Штатов характерна двойственность в отношениях между Президентом и партиями.

В США Президент может быть как номинальным, так и реальным лидером своей партии, но он никогда не возглавляет лично ее руководящий партийный аппарат. Конечно, каждый Президент США стремится заручиться поддержкой ведущих лидеров своей партии, но при этом у него нет уставных партийно-административных рычагов воздействия на них. Теоретически Президент США может проводить политический курс, совершенно независимый от программных установок собственной партии. Однако на практике ни один американский президент не совершал такой акт политического самоубийства, так как государственное устройство США с его принципом разделения властей побуждает все ветви власти к сотрудничеству и компромиссам.

В целом американская модель президентства предполагает, что, во-первых, президент во имя реализации своей политической программы

¹ Институт президентской власти в современном мире. Информационный обзор. М., 1990.

должен быть партийным президентом и добиваться сплочения собственной партии вокруг своей программы; во-вторых, главе государства и правительства необходимо постоянно взаимодействовать с влиятельными политическими группировками и лидерами оппозиционной партии, которая к тому же может составлять большинство в Конгрессе. Только в этом случае он может рассчитывать на то, что его предложения и инициатива будут претворены в жизнь. Именно поэтому лоббистский аппарат Белого Дома неустанно использует самые разнообразные формы и методы для привлечения на сторону Президента ведущих деятелей и той партии, к которой принадлежит сам Президент, и оппозиционной партии.

Чуть в меньшей степени, но такая же ответственность отношений между президентом и партиями характерна и для латиноамериканских стран. В странах этого континента президентами часто становятся не официальные руководители партий, а политические деятели, выдвинувшиеся на лидерские позиции. В результате многие латиноамериканские президенты не совмещают в себе главу государства и правительства и высшего партийного функционера. При этом сохраняется высокая степень зависимости президента от партийной верхушки той партии, которая своей поддержкой обеспечила его избрание на пост главы высшей исполнительной власти. Особенно эта зависимость проявляется в Мексике, где, начиная с конца 20-х годов, у власти находится только одна партия – институционно-революционная партия (ИРП), и все ее кандидаты в президенты неизменно становятся президентами.

С другой стороны, в условиях президентской республики латиноамериканского образца статус главы исполнительной власти может быть достаточно высоким для того, чтобы он занял сравнительно независимую позицию от позиции руководства собственной партии.

Используя свои широкие конституционные прерогативы, президент может попытаться предпринять действия, которые устраивают всех партийных руководителей его партии, но которые могут получить широкую поддержку и в парламенте, и среди общественности. Порой положение дел усугубляется тем, что часто в парламенте большинство составляют оппозиционные партии или их блоки. В этих условиях президент вынужден искать и находить компромиссы не только со своей партией, но и с оппозиционными партиями, чего нельзя встретить в странах Африки и Азии. В целом, в Латинской Америке президенты зависят от партий, к которым они принадлежат, располагая определенной независимостью от них.

В целом ряде стран президент является одновременно главой правящей партии. Такое соединение государственной и партийной власти в одном лице характерно вообще для президентской республики и особенно для афро-азиатской модели президентства.

Президенты в этих странах возглавляют правящие партии, которые порой являются единственными легальными. При авторитарном типе политического режима президентская власть многократно усиливается и дополняется партийной властью, контролирующей все сферы общественной жизни¹.

Таким образом, если попробуем обобщить все вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что модель президентства США (президентской республики) неудобен для стран СНГ. Во-первых, неуклонное расширение этой власти, по выражению самих американских ученых, "представляет наибольшую угрозу свободе и демократии"². Если таково положение дел в США, то что можно говорить о странах СНГ. Не

¹ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994, с. 58-62.

² Cass Sunstein. Changing Constitutional Power of the American President. // EECR. Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter. 1994. p. 99.

случайно, что единолично возглавляющий исполнительную власть институт президента в условиях незрелых демократических институтов стран Азии, Африки и Латинской Америки в той или иной степени постоянно эволюционирует в режим личной диктатуры. Во-вторых, данная форма правления требует зрелого и организованного партнера президенту в лице парламента. В противном случае создается взрывоопасная тупиковая ситуация, когда парламент торпедирует все решения президента (не утверждает бюджет, президентских назначенцев и т.п.), исходя из политических соображений, но не может окончательно отрешить президента от власти через импичмент¹. А президент не имеет полномочий распустить парламент. И, в-третьих, в условиях слабости политических партий, демократических традиций и особенностей менталитета посттоталитарного общества, велика опасность получить никем не обузданного диктатора. Но, с другой стороны, сильный президент – это единственный в своей роли руководитель, который может принести государству наибольшую пользу, и можно предположить, что для посткоммунистических стран наличие сильного президента является предварительным условием для проведения необходимых реформ.

Как создать сильную президентскую власть, ограничив при этом риск, который она в себе таит, – в этом заключается основная задача посткоммунистических государств. Никакие положения и условия, предусматриваемые Конституцией, не могут, по-видимому, оставаться неизменными с течением времени. В этом плане явный крен в пользу исполнительной власти, как, например, в Туркменистане или Азербайджане, будет возрастать.

¹ В условиях склоенности парламента, их слабой организованности президент всегда сможет не допустить получения квалифицированного большинства при голосовании.

Существуют некоторые разногласия по поводу того, удалось ли в Соединенных Штатах успешно решить проблему создания сильной президентской власти, не подвергая опасности свободу. Рассмотрим анализ, предоставленный видным американским ученым Кассом Санстейном, демонстрирующий контраст между президентской властью в Америке в восемнадцатом и двадцатом веках.

"1. В период основания Президент имел строго ограниченные полномочия внутри государства, отчасти потому что федеральное правительство в целом обладало строго ограниченными полномочиями на внутренней арене. Экономика в основном регламентировалась правительствами штатов и в особенности судами штатов, разрабатывающими общий закон о деликте, контракте и собственности. Сегодня же Президент является "главным законодателем Федерации" вследствие простого сдвига власти от штатов к государству в целом. В соответствии с федеральным правом, исполнительная власть принимает чрезвычайный пакет документов, касающийся национальной экономики, по большей части, вследствие всеми признанной в настоящее время экономической взаимозависимости различных регионов. Очевидно и то, что федеральное правительство обладает сейчас гораздо большей властью, чем первоначально предполагалось создателями Конституции. Правдой, только возможно не столь очевидной, является и то, что в результате этого сдвига сам Президент получил множество новых обязанностей и полномочий, не предусмотривавшихся авторами Конституции.

2. Президенту требуется санкция Конгресса (или Конституции) как при принятии нормативных документов, так, практически, и при выполнении всех его официальных обязанностей. Он не может выходить за рамки, установленные Конгрессом. Но Конгресс зачастую очерчивает их очень неопределенно. Таким образом, Президент имеет достаточную свободу действий. Суды с большой неохотой отклоняли законы на

основании доктрины "неделегирувания полномочий", которая требовала от законодательной власти четких стандартов. Отказ от этой доктрины означал, что Президент может пользоваться огромной свободой действий в определении внутренней политики, включая юридическое регулирование в сфере окружающей среды, энергетики, безопасности труда, здравоохранения, связи и многого другого.

3. "Отцы Конституции", вероятно, хотели предоставить Конгрессу возможность ограничить власть Президента над высокопоставленными должностными лицами, которые обеспечивают исполнение законов, принимаемых Конгрессом. Это может показаться техническим вопросом, но он имеет чрезвычайную важность. Если министр финансов находится под контролем Конгресса, а не Президента, распределение государственной власти значительно изменяется. Сейчас, однако, общепризнано, что Президент имеет значительную власть над высокопоставленными должностными лицами, обеспечивающими исполнение законов. Глава кабинета и руководители исполнительных органов могут быть сняты Президентом по его усмотрению. Конгресс же такого права не имеет и не может препятствовать Президенту в его решении о снятии с постов. (Конечно, как Президент, так и высшие чиновники должны следовать инструкциям, установленным Конгрессом). Результатом этого является то, что определенное законом управление (администрирование), а это обширная и важная сфера, подчинено воле Президента в значительной степени.

4. Теперь всем известно, что Президент представляет Конгрессу как предполагаемый бюджет, так и большую часть предложений в сфере законодательства. Таким образом, в настоящее время Президент играет определяющую роль в развитии федерального (национального) законодательства. В Конституции не содержится сколько-нибудь ясных положений по данным пунктам, но первоначально никто не думал, что

Президент будет представлять бюджет или законодательные предложения. Трудно было поверить, что Президент будет обладать правом законодательной инициативы, дающим ему возможность влиять на содержание законодательства. Это сегодняшнее право Президента на инициативу в бюджетной и законодательной сфере является фундаментальным. (Безусловно, значительная часть предложений в законодательной сфере исходит и от других лиц, помимо Президента).

5. Право Президента на вето в законодательной сфере обернулось тем, что он стал играть неожиданно большую роль в определении содержания законодательства. Создатели Конституции предоставили Президенту право вето обдуманно и вполне определено. Но они не могли предвидеть то, какое значение это право приобретет в будущем, и они, вероятно, были бы очень встревожены, если бы кто-нибудь заранее предупредил их об этом. Их основной целью было предоставление Президенту возможности налагать вето на закон больше на основании Конституции, а не по политическим соображениям, особенно чтобы позволить ему сдерживать Конгресс от посягательств на президентские полномочия, которые определены конституционно. Это была действительно узкая цель, она не предусматривала того, что право вето повлечет значительное усиление роли Президента в законодательстве.

Не совсем ясным является то, что "отцы" Конституции хотели, чтобы Президент пользовался правом отклонять законы только в случае его несогласия с заключенными в них политическими решениями (хотя более внимательное изучение истории подтверждает, что они считали, что Президент может налагать вето по политическим мотивам). Но они полагали, что Президент будет пользоваться этим правом редко и только в экстремальных случаях. Они, безусловно, не могли предвидеть современную ситуацию, когда право вето понимается как часть законотворчества и подразумевает активное участие Президента в самом

этом процессе. В общем, понимание Конгрессом того, что Президент может наложить вето на те законы, которые он не одобряет, придает президентской власти еще больше веса.

6. С возникновением Соединенных Штатов как мировой державы полномочия Президента во внешней политике стали гораздо шире, чем задумывалось. В значительной мере это произошло потому, что полномочия, изначально отведенные Президенту, изменились (в свете той непредвиденной роли, которую стали играть Соединенные Штаты в мире) и стали значить намного больше, чем можно было подумать. Кроме того, в дополнение Президент получил право начинать военные действия в обстоятельствах, при которых ранее потребовалась бы санкция Конгресса. По мнению основателей, объявление войны Конгрессом было необходимым условием для начала войны. Единственным исключением было право Президента действовать самостоятельно для отражения внезапного нападения на Соединенные Штаты. Но в двадцатом веке многие президентские шаги в области военных действий были предприняты без объявления войны Конгрессом"¹.

Какие же уроки из этого опыта могут пригодиться для постсоветских стран? Из того, что произошло в Соединенных Штатах, можно извлечь по крайней мере, три урока. Первый заключается в том, что смысл содержания Конституции в значительной степени зависит от взаимопонимания и особенностей времени, хотя ни того ни другого нет в самой Конституции. Существует большая возможность адаптировать значение Конституции к изменениям в понятиях и в жизни, происходящим с течением времени.

Второй урок заключается в важности культуры конституционализма, не допускающей вопиющих нарушений правовых принципов. В

¹ Cass Sunstein. Changing Constitutional Power of the American President. // EECR. op.cit.

Америке судебный контроль является важным инструментом контроля, но, пожалуй, он еще более важен в качестве фактора, удерживающего Президента в рамках закона. Культура конституционализма и законность при поддержке судебного контроля помогали предотвращать незаконные действия Президента в случаях, когда, по мнению Президента, необходимость действий была велика, а техническое правовое обеспечение необязательно. И третий урок заключается в проблеме удивительного и недостаточно изученного парадокса американского конституционализма: критически измененное и усиленное президентство, возникшее без внесения поправок в Конституцию, способное в условиях посттоталитарных обществ стран СНГ подмять под себя все ветви власти и политические партии.

§3. ПРЕЗИДЕНТ В ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А. Общая характеристика правового положения

Той ясности, которая существует в парламентской республике, где президент однозначно глава государства, и в президентской республике, где он является главой исполнительной власти, в полупрезидентской республике мы не встречаем. Смешанная форма правления выражается в том, что наряду с президентом исполнительную власть осуществляет премьер-министр и министры, образующие правительство, ответственное перед парламентом. Заседания правительства проходят под председательством президента, который, в свою очередь, не ответственен перед парламентом. Так, например, в ст.9 Конституции Франции сказано: "Президент Республики председательствует в Совете Министров", и в то же время в ст.21 обозначено: "...Премьер-министр

руководит деятельностью правительства"¹. В такой ситуации и президент, и премьер-министр могут претендовать на руководство правительства. И хотя статус президента все же выше, чем статус премьер-министра, характер взаимодействия между президентом и премьером в руководстве французским правительством зависит от целого ряда партийно-политических факторов.

Конституция Франции, как и некоторых других стран, закрепляет за главой государства роль арбитра между различными силами в государстве и обществе: "Президент... обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей" (ст.5 Конституции). Следует подчеркнуть, что тут речь идет не об арбитражных полномочиях общего характера. А как отмечает ряд французских авторов, "Президент своим арбитражем обеспечивает нормальное функционирование государственных органов, а также преемственность государства"².

В статье 123 Конституции Португалии отмечается, что "Президент Республики представляет Португальскую Республику и является в силу занимаемой должности председателем Революционного Совета и Верховным главнокомандующим вооруженных сил".

Согласно ст.80 Конституции Российской Федерации, "Президент Российской Федерации является главой государства. ...Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях" (п.п.1 и 4)³.

Такое же решение данной проблемы мы встречаем в Конституции Кыргызской Республики, согласно которой Президент Кыргызской Республики является главой государства и представляет Кыргызскую Республику внутри страны и в международных отношениях (ст.42).

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Philippe Ardant. Les institutions de la V^e République, Moscou (Version russe), 1994, p. 61.

³ Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994.

Несколько иная терминология используется Конституцией Литвы: "Президент Республики Литва является руководителем государства и выполняет все, что вменяется ему в обязанность Конституцией и законами" (ст.77)¹.

В полупрезидентской республике президент хотя и не является главой правительства, но располагает полномочиями, позволяющими ему серьезно влиять на политику правительства. Так, президент может председательствовать на заседании правительства, может утверждать акты правительства, а в случае несогласия вернуть эти акты на повторное рассмотрение правительством. Президент обладает правом вето на законы. В определенных обстоятельствах соответствующие конституции позволяют президенту распускать парламент и назначать новые парламентские выборы.

Президент в полупрезидентской республике является верховным главнокомандующим армии, вправе при необходимости вводить чрезвычайное положение, проводить общенародный референдум.

В отличие от президентской республики, в полупрезидентской правительство формируется не президентом, а в зависимости от соотношения партийных сил в парламент. В противном случае программа правительства просто не получит одобрения большинства парламента. Поэтому президент в своем назначении на пост премьер-министра всегда должен исходить из мнения большинства в парламенте.

Если президент принадлежит к партии или их коалиции, имеющих большинство мест в парламенте, то он де-факто становится главой правительства, и в таких случаях его полномочия превышают даже полномочия президента президентской республики. Если же большинство в парламенте состоит из оппозиционной партии, то его фактический конституционно-правовой статус приближается к

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

аналогичному статусу президента парламентской республики. Такое сочетание президентской и парламентской форм правления и образует полупрезидентскую модель.

Таким образом, смешанная форма правления обеспечивает достаточно широкими полномочиями президента, власть которого в случае поддержки большинством парламента порой превышает власть президента американской модели, ибо в этом случае, фактически возглавляя правительство, он обладает, к примеру, полномочиём распустить парламент, чего нет у президентов президентских республик. В то же время обеспечивает большую возможность для парламента, а через нее оппозиционным партиям влиять на политику, ибо любое изменение соотношения политических сил в обществе и в парламенте незамедлительно скажется на политике правительства и его взаимоотношениях с президентом, чего не может быть в президентской республике.

Полупрезидентская модель государственной власти зародилась в Конституции V Французской Республики, и вышеуказанная гибкость ее Конституции больше пришлась по душе странам СНГ. В настоящее время с определенными особенностями эта модель присутствует в ряде других стран и большое распространение получила в государствах Восточной Европы и СНГ.

Отметим, что из республик СНГ полупрезидентскую модель управления приняли такие республики, как Россия, Казахстан, Армения, Украина, Грузия, Молдова, Кыргызстан, Беларусь, а из трех республик Балтии такую модель избрали Литва и Эстония¹.

¹ Справедливости ради следует отметить, что в Эстонии очень сильны элементы парламентской республики, но все же она, с нашей точки зрения, не может рассматриваться, как Латвия, “чисто” парламентской республикой.

Б. Выборы и срок полномочий

Президенты в республиках со смешанной формой правления избираются как через прямые выборы, так и через косвенные выборы. В таких странах как Франция, Португалия, Польша, Россия, Казахстан, Армения и др. используется форма прямых выборов, в то же время в Турции президента выбирают через парламент, что не сказывается на логике взаимоотношений государственных органов, характерных для полупрезидентских республик. Однако в целом прослеживается большая связь между объемом полномочий и формой выборов президентов. И с этой точки зрения для полупрезидентских республик более характерны прямые выборы глав государств, предоставляющих последним первичный мандат.

В. Полномочия Президента

В1. В сфере международных отношений

В полупрезидентских республиках президент имеет неоспоримый приоритет в руководстве внешней политикой страны, назначении и аккредитации послов, участии в переговорах о заключении договоров и их ратификации и т.п. Помимо правовой регламентации, внешнеполитическое лидерство президента такой классической полупрезидентской республики, как Франция, подкрепляется политико-идеологической доктриной, согласно которой внешняя политика - "заповедная область" президента. Однако особенность полупрезидентских республик заключается в том, что внешнеполитические акции президентов обусловлены не санкцией парламента, а решением правительства. Характерна в этом плане Конституция Литвы: "Президент Республики по представлению Правительства назначает и отзывает дипломатических представителей Литовской Республики в иностранных государствах и при

международных организациях..." (ст.84 п.3 Конституции Литовской Республики). То же самое мы встречаем в конституционном тексте Эстонии: "Президент по предложению правительства Республики назначает и отзывает дипломатических представителей Эстонской Республики, принимает верительные грамоты дипломатических представителей, аккредитованных в Эстонии" (ст.78 п.2)¹.

Однако следует отметить, что в некоторых полупрезидентских республиках согласовать данное право следует с парламентом. Так, согласно ст.83 п. "м" Конституции Российской Федерации, Президент "назначает и отзывает после консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях"². Фактически по определенным проблемам, даже среди посттоталитарных государств, конституционное регулирование республик СНГ порой имеет свою отличную от других конституций логику.

В целом внешнеполитические полномочия президента в полупрезидентской республике ограничены компетенцией правительства. Так, например, во Франции решения главы государства, принимаемые в этой области, подлежат контрассигнации. Так же происходит ратификация международных договоров, аккредитация послов и т.п. (ст.52 Конституции Франции).

При полупрезидентской форме правления президент осуществляет официальные визиты в другие страны, делает официальные заявления по различным международным проблемам. Полупрезидентская форма правления дает довольно широкий фронт действий президенту по проведению международных переговоров.

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994.

Конституция Франции дает Президенту право вести переговоры о заключении международных договоров и ратифицировать их (ст.52); она также обязывает правительство информировать Президента о ходе переговоров по другим международным соглашениям, не подлежащим ратификации. На практике Президент определяет направление внешней политики. Он лично сообщает о важных решениях и представляет Францию на дипломатических встречах на высшем уровне. Однако ему необходимо согласие парламента для того, чтобы ратифицировать международный договор.

В полупрезидентской республике, в отличие от президентской, международные договоры после их утверждения парламентом подписывают, как правило, не президенты, а главы правительства или министры иностранных дел.

В этом плане заслуживает внимания, что Президент Франции имеет также право передать полученный от парламента международный договор на рассмотрение Конституционного совета. Дальнейшая судьба такого договора (ратифицировать или нет) будет зависеть от заключения высшего органа конституционного надзора (ст.54 Конституции Франции).

Согласно Конституции Франции, "Президент Республики является главой Вооруженных Сил" (ст.15). Однако нельзя сказать, что вопросы войны и мира Президент решает единолично. Французская политико-правовая традиция придерживается логики, свойственной демократическим странам, признающим принцип разделения власти. Акты, принимаемые Президентом в качестве главы вооруженных сил, тем не менее в принципе не освобождены от контрассигнации. К тому же, право объявлять войну, согласно Декрету 1964 года, имеет только Парламент. В чрезвычайных же случаях, когда Республике угрожает опасность, согласно ст.16 Конституции Франции, "Президент Республики

принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом". Но в той же статье отмечается, что "парламент собирается в силу закона. Национальное собрание не может быть распущено в период осуществления чрезвычайных полномочий"¹.

В Российской Федерации Президент также "является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе" (ст.87 п.п.1, 2). Утверждение же указа Президента о введении военного или чрезвычайного положения Конституция предоставила Совету Федерации (ст.102 п.п. "б", "в")². В Литве Президент "в случае вооруженного нападения, представляющего угрозу суверенности или территориальной целостности государства, принимает решение о защите от вооруженной агрессии, о введении военного положения, а также о мобилизации и представляет это решение для утверждения на ближайшем заседании Сейма" (ст.84 п.16 Конституции Литвы)³. Но это в случае военного нападения. А вообще право на ввод прямого правления, военного и чрезвычайного положения, объявление мобилизации и принятие решения об использовании вооруженных сил Конституция оставляет за Сеймом (ст.67 п.20). Отметим, что в отличие от Конституции Франции, Конституция Российской Федерации не предусмотрела норму запрещения Президенту распустить Государственную Думу при осуществлении своих

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий М., 1994.

³ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

полномочий в условиях чрезвычайных обстоятельств. А Конституция Литвы вообще исключает возможность роспуска Сейма Президентом.

В2. В отношениях с парламентом

Как правило, для полупрезидентских республик характерно отсутствие у президента права законодательной инициативы. Так, по Конституции Франции, "законодательная инициатива принадлежит одновременно Премьер-министру и членам Парламента" (ст.39). Право законодательной инициативы отсутствует также и у Президента Румынии.

Однако в некоторых постсоветских полупрезидентских республиках у президента все же такое право есть. Согласно Конституции РФ, "право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации..." (ст.104 п.1)¹.

По ст.68 п.1 Конституции Литвы, "право законодательной инициативы в Сейме принадлежит членам Сейма, Президенту Республики и Правительству"². Особенность логики конституционного регулирования постсоветских республик прослеживается и тут.

И все же для полупрезидентской республики более характерно отсутствие такого права, ибо исполнительная власть тут принадлежит правительству.

В разных странах существуют свои процедуры утверждения президентом законов, одобренных высшим законодательным органом. Согласно п.п. 2 и 3 ст.107 Конституции России, "Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает Федеральный

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий М., 1994.

² Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

закон и обнародует его. Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления Федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении Федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию". Согласно ст.71 Конституции Литвы, "Президент Республики не позднее чем в десятидневный срок после вручения либо подписывает и официально обнародует... закон, либо возвращает его Сейму с соответствующей мотивировкой для повторного голосования". Вето Президента, согласно ст.72, преодолевается простым большинством за обычный закон и не менее 3/5 членов Сейма – за конституционный закон. В этом случае Президент обязан подписать закон в течение трех дней¹.

Президент Франции обладает полномочиями налагать постатейное вето на соответствующий закон. Статья 10 Конституции установила, что "Президент Республики промульгирует законы в течение 15 дней, которые следуют за передачей правительству окончательно принятого закона. Он может до исполнения этого срока потребовать у парламента нового обсуждения закона или некоторых из его статей. В этом новом обсуждении не может быть отказано"². Аналогичным правом постатейного вето обладает и Президент Португалии, для которого также для осуществления этого права установлен 15-дневный срок (ст.139).

В ряде европейских стран президенты имеют право направить на рассмотрение с точки зрения его конституционности в высшие органы

¹ Там же.

² Современные зарубежные конституции. М., 1992.

конституционного надзора тот или иной закон, принятый парламентом и направленный на подпись главе государства. Таким правом обладают, к примеру, Президенты Франции, Польши, Румынии и др. В соответствии со ст.61 Конституции Французской Республики, законы до их промульгации могут быть направлены Президентом в Конституционный совет, который "выносит решение об их соответствии Конституции". Решения Конституционного совета являются окончательными. Статья 62 Французской Конституции однозначно определяет: "Решения Конституционного совета не подлежат обжалованию. Они обязательны для публичных властей и всех органов администрации и юстиции".

В некоторых странах, как в современной Польше, высший орган конституционного надзора не обладает той полнотой власти, которую имеет Конституционный совет во Франции. Такое сужение его полномочий приводит к ограничению возможностей президента добиться при поддержке этой судебной инстанции аннулирования закона, в отношении которого у главы государства могут быть возражения или сомнения.

Акты президентов в полупрезидентских республиках подлежат контрассигнации, хотя для разных стран с этой формой правления имеются свои ограничения. В этом – одно из важных отличий полупрезидентского устройства от президентской модели, при которой решения высшей исполнительной власти принимаются единолично главой государства и правительства – президентом. Однако для конституционализма постсоветских республик характерна очередная особенность – отсутствие института контрассигнатуры.

Так, согласно ст.47 Конституции Кыргызской Республики, Президент на основе и во исполнение Конституции и законов издает указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны. По ст.90 п.2 Конституции Российской Федерации, "указы, распоряжения

Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации". Для некоторых государств характерны ситуации, когда конституция возводит указы президента до уровня закона по своей юридической силе. Так, согласно Конституции Эстонии, "если Государственное Собрание не может собраться, Президент Республики в случае неотложной государственной необходимости имеет право издавать скрепленные подписями председателя Государственного Собрания и Премьер-министра указы, имеющие силу закона. Как только Государственное Собрание собирается, Президент Республики представляет ему указы, и Государственное Собрание незамедлительно принимает закон об их утверждении либо отмене" (ст.109)¹.

В полупрезидентской республике назначенный президентом премьер и сформированное последним правительство должны получить в парламенте вотум доверия. В целом для полупрезидентских республик характерна ситуация: если президент олицетворяет политическую группировку, составляющую большинство в парламенте, он достаточно самостоятелен в назначениях на правительственные должности, если же большинство парламента оппозиционно президенту, то последнее слово всегда остается за парламентом.

Право на созыв внеочередных или чрезвычайных сессий парламента имеется у президентов всех полупрезидентских республик.

Во Франции внеочередные сессии парламента открываются и закрываются декретом Президента (ст.30 Конституции). В то же время право на созыв этих сессий принадлежит не Президенту, а большинству депутатов Национального Собрания или премьер-министру (ст. 29 Конституции Франции).

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

Широкие полномочия по роспуску Национального Собрания имеет Президент Франции. Такое право предоставляет ему ст.12 Основного закона Французской Республики. Правда, данная конституционная норма предусматривает, что он должен предварительно запросить консультацию на роспуск этой палаты у председателей обеих палат парламента. Однако мнение председателей палат не является для него обязательным, и он вправе распустить Национальное Собрание даже вопреки их возражениям.

Аналогичным, по существу неограниченным, правом роспуска парламента обладает и Президент Турции.

Примечательна зависимость решения президента о роспуске парламента от позиции правительства, что очень характерно для стран с полупрезидентской формой правления. Например, в Португалии Президент должен предварительно согласовать такое решение с Государственным Советом. В этот консультационный орган под председательством Президента входят: премьер-министр, председатель парламента, председатель Конституционного Суда, генеральный прокурор, главы администраций автономных регионов, а также бывшие президенты. Кроме того, членами Государственного Совета являются 5 граждан, назначенные Президентом, и 5 представителей парламентарских фракций, состав которых отражает соотношение между этими фракциями¹.

В отличие от Франции или Турции, где полномочия президентов по роспуску парламента не ограничены, конституции некоторых стран предусматривают ряд существенных ограничений права президента на роспуск парламента.

По Конституции Румынии Президент не может распустить парламента в последние 6 месяцев своего пребывания у власти (ст.89.3).

¹ Сахаров Н.А. Указ. соч., с. 124-128.

Конституция Чешской Республики запрещает Президенту распускать палату депутатов в последние 3 месяца срока ее полномочий (ст. 35.2). В Конституции Румынии определено, что парламент не может быть распущен более одного раза в течение одного года (ст.89.2)¹.

Конституция Российской Федерации четко определяет, в каких случаях Президент вправе распустить Государственную Думу. Роспуск возможен, если: Государственная Дума большинством от общего состава депутатов трижды отклоняет представление Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации (каждая кандидатура должна быть рассмотрена Думой в течение недели); Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выражает недоверие Правительству (однократное выражение недоверия роспуска Думы повлечь не может) (ст.84)².

Важно отметить, что Конституции Франции, Румынии, Польши и ряда других стран запрещают роспуск парламента в том случае, когда глава государства объявляет о введении в стране чрезвычайного положения. Более того, если парламент в этот момент не заседает, он тут же, в соответствии с конституционной нормой, возобновляет свою деятельность. К сожалению, такого запрета нет в Конституциях Российской Федерации, Казахстана и ряда других стран СНГ, и тут также прослеживается особенность логики постсоветского конституционализма.

Формально во Франции Президент сообщается с парламентом лишь посредством посланий, которые не подлежат обсуждению. Согласно ст.18 Конституции Франции, "Президент Республики сносится с обеими палатами Парламента посредством посланий, которые зачитываются в

¹ Там же, с. 130.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий М, 1994, с.416.

палатах и которые не дают повода для каких-либо дебатов"¹. На практике V Республики до сих пор послание Президента всегда зачитывалось председателями палат².

Согласно Конституции РФ, Президент "обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства" (ст.84 п. "е"). Тут также эти послания рассматриваются на совместном заседании палат парламента. По Конституции Литвы, Президент "выступает в Сейме с годовыми докладами о положении в Литве: о внутренней и внешней политике Литовской Республики" (ст.84 п.18)³.

Хотя в полупрезидентских республиках за деятельность правительства, в первую очередь, перед парламентом несет ответственность глава правительства, но все же президент не остается вне сферы парламентского контроля. Так, парламент может выразить вотум недоверия премьер-министру, назначенному президентом; имеет право выдвинуть против президента обвинения в совершении действий, которые могут привести к его отставке.

Однако для полупрезидентских республик характерно такое же положение дел, как и во Франции. Огромные полномочия, которыми наделен Президент V Республики, резко контрастирует с формальной политической неответственностью главы государства, которое – по утверждению Крутогорова М.А. – традиционно для Франции⁴. Кроме того, согласно мнению Филиппа Ардана, неответственность президента распространяется и на уголовно-правовую и гражданско-правовую области⁵ – его нельзя, например, привлечь к суду за преступления или

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Крутоголов М.А. Президент Французской Республики., М., 1980, с.284.

³ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

⁴ Крутоголов М.А. Указ. соч., с. 125.

⁵ Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 57.

проступок. Конституция (ст.68) делает лишь одно исключение: "Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении его функций, только в случае государственной измены. Ему может быть предъявлено обвинение только двумя палатами, выносящими идентичные решения публичным голосованием и абсолютным большинством членов своего состава; дело Президента рассматривает Высокая палата правосудия"¹. Фактически, Президент "досягаем" для парламента только при наличии большинства у оппозиции в обеих палатах парламента. А если к этому прибавить сложность собирания нужного большинства в обеих палатах парламента, нетрудно будет догадаться, как сложен весь процесс выдвижения обвинения Президенту. Примечательно, что в некоторых странах не предусматривается ответственность президента вообще. Однако такие случаи носят единичный характер. В целом возможность отрешения президента предусматривается и конституциями стран СНГ (ст.93 Конституции Российской Федерации, ст.ст.50, 51 Конституции Кыргызской Республики, ст.57 Конституции Республики Армения и др.).

В3. В области государственного управления

В полупрезидентских республиках право президента на назначение членов правительства носит более ограниченный характер по сравнению с аналогичным правом при президентской модели. Это обусловлено тем, что тут глава государства не возглавляет одновременно правительство и может лично назначить только главу правительства, причем исключительно с учетом расстановки сил в парламенте².

В некоторых странах, как, например, Франция, назначение Президентом премьер-министра не нуждается в одобрении парламентом.

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Подробнее об этом см.: Сахаров Н.А. Указ. соч., с.70.

Насколько он реально отнесся к этому назначению с точки зрения расстановки политических сил в парламенте, покажет отношение последнего к представленной впоследствии правительством своей программы (ст.ст. 8, 49 и 50 Конституции Франции)¹. В других же странах уже само назначение нуждается в утверждении парламентом. "Президент Кыргызской Республики... назначает с согласия Жогорку Кенеша премьер-министра Кыргызской Республики" (ст. 46 ч.1 п.2 Конституции Кыргызской Республики); или "Президент Российской Федерации... назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации" (ст.83 п. "а" Конституции РФ)².

В Армении же последние конституционные изменения вобрала в себя эти два положения. Так, они предусматривают: а) назначение премьер-министра на основе распределения депутатских мандатов (ст. 55 п. 4). Когда Президент назначает премьер-министром кандидата, имеющего поддержку абсолютного, а если это невозможно, то относительного большинства, парламента; б) после формирования правительства, последнее должно потом представить на утверждение парламента и программу деятельности (ст. 74).

Очень своеобразный механизм, с нашей точки зрения, основанный на конституционном опыте ФРГ, введен Конституцией Эстонии. Согласно ст.89 ее Конституции, Президент в 14-дневный срок назначает кандидата в премьер-министры, который, в свою очередь, в 14-дневный срок представляет Государственному Собранию доклад об основах формирования будущего Правительства, после чего парламент без прений открытым голосованием решает дать или нет кандидату в премьер-министры полномочия на формирование Правительства. Если такое полномочие получено, то кандидат в премьер-министры в

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

семидневный срок представляет состав Правительства Президенту, который в трехдневный срок назначает Правительство. Если же такие полномочия кандидат в премьер-министры не получил либо не смог или отказался сформировать Правительство, то Президент в течение семи дней имеет право представить другого кандидата в премьер-министры, и механизм повторяется. Если в этот раз не удастся сформировать Правительство, то это право переходит к Государственному Собранию с тем же механизмом. Если в течение 14 дней после перехода права выдвижения кандидата в премьер-министры состав Правительства не будет представлен Президенту Республики, то последний объявляет внеочередные выборы в Государственное Собрание¹.

В странах с полупрезидентской формой правления членов правительства президент назначает только по представлению премьер-министра. В ст.8 Конституции Франции сказано: "...По предложению премьер-министра он (Президент) назначает других членов Правительства и прекращает исполнение их функций". По сути дела в полупрезидентских республиках ведущую роль в подборе кадров играет премьер-министр, а президент только участвует в этом процессе. Это вполне оправдано, так как именно премьер-министр возглавляет исполнительную власть. В отличие от этих стран, для республик СНГ характерна в данном вопросе ведущая роль президента. Тут также именно премьер-министр является непосредственным руководителем правительства, и все назначения в правительство осуществляются по предложению премьер-министра. "...По предложению Председателя Правительства Российской Федерации (Президент) назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров" (ст.83

¹ Там же.

п. "д" Конституции РФ)¹. Однако конституционная практика показывает, что доминирующим в данном вопросе остается мнение не премьер-министра или парламента, а президента.

Во Франции, как и в других полупрезидентских республиках, Президент в случае его поддержки большинством парламента вправе сместить премьер-министра. Однако, согласно ст.8 Конституции, он может это сделать на основании заявления последнего об отставке. Это значит, что если большинство парламента поддерживает премьера, то Президент не сможет сместить его, ибо не получит от последнего вышеуказанного заявления.

В целом, помещаясь в логические границы полупрезидентских республик во взаимоотношениях президент-правительство, Конституция Финляндии все же имела ряд особенностей. Во-первых, имея полномочия создавать Государственный Совет (кабинет), Президент вместе с последним составлял правительство. И, во-вторых, консультации с председателем парламента, лидерами парламентарских фракций для выбора кандидатуры на пост премьер-министра были обусловлены лишь логикой взаимоотношений в дальнейшем парламента и правительства, чтобы они не тормозили деятельность друг друга. Однако после образования Государственный Совет в Финляндии не должен был получать доверия Эндускунты, как это происходит в большинстве полупрезидентских республик².

Однако, как нами уже было показано, конституционные реформы Финляндии за 1992-1995гг. четко определили, что назначение премьер-министра и формирование кабинета должно осуществляться главой государства по согласованию с председателем Эдускунты и лидерами

¹ Там же.

² Могунова М.А. Государственный строй Финляндии (учебное пособие). М., 1979, с. 39-40.

фракций политических партий в парламенте¹. Фактически, юридически был закреплен один из принципов парламентаризма – формирование правительства на основе соотношения сил в парламенте.

Освобождение президентом премьер-министра лишь при согласии парламентского большинства присуще полупрезидентской республике демократического образца. В условиях же авторитарного политического режима президент может отстранить от должности главу правительства, несмотря на поддержку этого правительства парламентом. В 1990г. Президент Пакистана И.Хан объявил о своем решении отправить в отставку премьер-министра Б.Бхутто и одновременно распустить нижнюю палату парламента – Национальную Ассамблею. При этом Президент сместил премьера, невзирая на то, что правительство Бхутто имело поддержку парламентского большинства. Во Франции аналогичное действие президента было бы квалифицировано как явное превышение главой государства его полномочий и игнорирование им воли парламента².

Во Франции Президент председательствует на заседаниях Совета министров, но не имеет права единолично издавать правительственные декреты. Ст.19 Конституции Франции определяет, что акты Президента контрассигнуются премьер-министром и министрами, которые принимают таким образом ответственность за них на себя. Ряд актов, однако, Президент может принять без контрассигнирования: назначение премьер-министра – ст.8, вынесение вопроса на референдум – ст.11, роспуск Национального Собрания – ст.12, принятие чрезвычайных мер – ст.16, послание парламента – ст.18, обращение в Конституционный совет

¹ Конституции государств, входящих в Европейский Союз. М., 1996.

² Сахаров Н.А. Указ, соч., с.79-80.

– ст.ст.54, 61, назначение трех членов Конституционного совета из 9 членов Высшего Совета магистратуры – ст.56¹.

Большинство правительственных постановлений также требует совместной подписи президента и премьер-министра (или кого-то из министров). В результате этого и президент, и кабинет министров, принимая решения, каждый раз должны согласовывать свои взгляды и подходы. Однако чаще всего в этом согласовании уступает та сторона, у которой нет большинства в Национальном Собрании. И такая ситуация свойственна подавляющему числу полупрезидентских республик.

В4. В области деятельности судебных органов

Согласно ст.64 Конституции Франции, "Президент Республики является гарантом независимости судебных органов". А согласно ст.65, Президент обладает важными полномочиями по формированию судебных органов. Именно он возглавляет Высший Совет магистратуры, который предлагает кандидатуры на высшие органы в судебной иерархии. Еще одной важной прерогативой Президента является право назначать трех членов, председателя Конституционного совета, который во Франции исполняет функции высшего конституционного надзора.

Для республик СНГ, кроме Армении (ст.ст. 94.1 и 95 Конституции), характерно отсутствие аналогичного Высшему совету магистратуры Франции органа, а назначение судей разделено между президентом и парламентом. По Конституции РФ, "судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации" (ст.128 п.1)². Что же касается такого универсального права,

¹ Современные зарубежные конституции. М., 1992.

² Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

как помилование, то им обладают президенты всех стран. Так, ст.137 Конституции Португалии дает ему право отменять или смягчать наказания, по ст.31.1 Конституции Польши, Президент "осуществляет право помилования". А по ст.29 Конституции Финляндии, "Президент, получив заключение Верховного Суда, может в отдельных случаях путем помилования отменить наказание или смягчить его". В определенных случаях, согласно той же статье, Президент может освободить от выполнения положений закона. В целом для полупрезидентских республик характерна достаточная независимость судей, чтобы принимать решения, исходя из требований закона, а не политической конъюнктуры.

Г. Президент и партии

В полупрезидентских республиках президент взаимодействует со своей партией и в то же время сохраняет некоторую дистанцию от нее. Президент тут является арбитром между различными силами в обществе и посему не должен отдавать предпочтение какой-то одной партии. И хотя такое условие не всегда выдерживается президентами, все же следует констатировать, что отказ от совместительства президентского и высшего партийного постов стало устойчивой европейской традицией.

Таким образом, президент в полупрезидентской республике не так слаб, как в парламентской республике. Кроме того, тут нет такой жесткой разграниченности ветвей государственной власти, как в президентской республике, способной создать тупиковую ситуацию. Слабость парламента и незрелость политических партий для посттоталитарных обществ объективна, и это не значит, что их следует оградить от реальной возможности влиять на политику и власть, что обязательно произойдет в посттоталитарных обществах стран СНГ с их политико-правовыми традициями и менталитетом, если они примут

модель президентской республики. В результате вместо президента появится диктатор. Но в то же время должны быть разумные рамки для их участия в политике, формировании и осуществлении государственной власти, без которых общество из-за нестабильности парламентов, незрелости политических партий может оказаться в ситуации безвластия, от которой до диктатуры рукой подать. И в этой ситуации смешанная форма правления оказалась удобной для республик СНГ: достаточно сильная президентская власть, достаточно разумная включенность политических партий и парламента в политический процесс и т.п. Поэтому и большинство республик СНГ избрали смешанную форму правления. Однако в условиях слабости партий, неорганизованности парламента, привычки персонифицировать государственную власть в республиках СНГ очень часто создается перманентная ситуация поддержки главы государства большинством парламента, что порой президента посттоталитарного государства, избравшего смешанную форму правления, делает сильнее и Президента Франции, и Президента США. Образуется институт "сверхпрезидентства", о чем пишут многие авторы¹. Так, по утверждению Эдварда Уокера – исполнительного директора программы изучения советского и постсоветского общества в Калифорнийском Университете в Беркли - в Конституции Российской Федерации "устанавливается чрезвычайно сильная президентская республика, обладающая почти всеми недостатками системы, установленной Конституцией США, но не имеющая при этом ее сбалансированного разделения властей"².

В этом плане очень важно, чтобы постсоветские республики нашли механизмы, учитывающие особенности их политико-правовой культуры,

¹ Stephen Holms. The Postcommunist Presidency; Superpresidentialism and it's problems; Edward Walker. The Politics of Blame. // EECR. Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter. 1994.

² Там же, p. 116-118.

традиций, чтобы республики с формально-юридически полупрезидентскими конституциями в реальной жизни не перерастали в сверхпрезидентские республики. Конституционные изменения Республики Армения решили именно эту задачу.

Конечно, история формирования президентской власти каждого из посттоталитарных государств заслуживает самостоятельного конкретного изложения. Но, как явствует из статьи Яна Элстера¹, политический торг относительно конституционного устройства в период быстрых неконтролируемых перемен везде приводит во многом ко сходным результатам.

Беспрецедентные по масштабу экономические, политические и правовые реформы требуют определенной концентрации политической власти. Там, где большинство избирателей идентифицирует себя с двумя-тремя политическими партиями, связанными достаточно жесткой партийной дисциплиной, парламентская республика может создать достаточно дееспособную исполнительную власть, способную осуществлять необходимые реформы. И в плане более менее зрелой партийной системы, менее глубоких корней тоталитаризма в жизни и менталитете народов восточноевропейских стран и республик Балтии последние выгодно отличаются от стран СНГ. Соответственно, в этих странах шансы на создание сильного правительства на основе парламентской системы гораздо выше, чем в других. Можно с уверенностью предсказать, что сильная президентская власть появится там, где общество не настолько организовано, чтобы избрать парламент, достаточно монолитный для создания и поддержки согласованного, способного на жесткие меры правительства. Все сказанное вовсе не означает, что сильный президент, избранный всенародным голосованием, не может превратиться в диктатора. Это означает лишь то, что в условиях

¹ Jon Elster. Bargaining over the Presidency // EECR – op cit.

раздробленности политических партий парламентская форма правления не способна сочетать легитимность с эффективностью, а президентская форма правления с жестким разделением властей чревата созданием взрывоопасной тупиковой ситуации, и тут больше шансов получить диктатуру. И выбор полупрезидентской модели института президента большинством республик СНГ есть выбор, если можно так выразиться, "золотой середины". Но на примере Армении мы видим, что конституционные механизмы должны исходить из особенностей республики, чтобы не создавалась ситуация, когда де-юре имеем полупрезидентскую республику, а де-факто сверхпрезидентскую республику. **Основная задача постсоветских республик «выбраться» из этой уже формирующейся традиции.** Восточно-европейские страны, республики Балтии и Армения это сумели сделать.

ГЛАВА II ПРЕЗИДЕНТ В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ: ОСОБЕННОСТИ ПОСТСОВЕТСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

§1. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ ПОЛИТИКО- ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ

Исполнительный директор программы изучения советского и постсоветского общества Калифорнийского университета в Беркли Эдвард Уокер писал: "Ельцинский проект может сослужить России особенно плохую службу в течение грядущих стрессовых лет. Вместо того, чтобы создать институциональный порядок, при котором власть и, следовательно, ответственность и вина должным образом распределены, согласно проекту все концентрируется в руках президента. В умах людей этот президент будет олицетворять демократию во всех ее проявлениях. Когда же случится неизбежное и популярность этого президента упадет, вместе с ним упадет и популярность демократии"¹. Возможность такой ситуации не может не волновать и нас, а потому необходим всесторонний и глубокий анализ правового статуса института президента в постсоветских республиках.

"По моему мнению, необходимо, чтобы государство имело голову, т.е. руководителя, в котором нация может видеть стоящего над течениями человека, уполномоченного решать задачи, и гаранта ее судеб", – так Ш. де Голль еще до того, как он воплотил свои замыслы в

¹ Edward W. Walker. Politics of Blame and Presidential Powers in Russia's new Constitution. // EECR. Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter 1994.

основном законе Французской Республики, излагал свою конституционную доктрину¹, ставшую базовой для Конституции 1958 года. На наш взгляд, эта фраза, как считают многие, вполне применима для постсоветских республик.

В этом плане отметим, что постсоветские конституции в большинстве своем созданы не по образцу американской конституции. Президент в этих республиках может применять право вето в отношении законопроектов и распускать парламент, тогда как последние не имеют реальной возможности блокировать президентские приказы. Главой правительства является де-юре не президент, а премьер-министр. Очень затруднен механизм, по которому можно признать недействительными президентские указы в том случае, если они противоречат законам. Закон предоставляет парламенту возможность обращаться по таким вопросам в конституционный суд, однако, маловероятно, что этот орган будет обладать достаточной политической силой или же независимостью для того, чтобы осуществлять свое право решать вопрос соответствия указов закону.

Постсоветские конституции более ориентируются на французскую Конституцию. Однако и тут мы встречаем серьезные различия. Так, например, французский Президент не может по собственной инициативе назначить или сместить премьер-министра. В постсоветской системе не может быть "сожительства". Даже если противники президента контролируют парламентское большинство, президенты могут просто распустить парламент, ибо реалии посткоммунистического режима позволяют им контролировать и направлять выборы в "нужном направлении". В этом плане система, установленная постсоветскими конституциями, вкратце может быть определена как сверхпрезидентство. Новые конституции закрепляют монофункциональную систему, специально

¹ Крутоголов М.А. Президент Французской республики. М., 1980, с. 47.

созданную для разрешения тех неординарных острых экономических, социальных и политических проблем, которые стоят перед этими государствами.

Сверхпрезидентство обусловлено и слабым авторитетом парламента среди населения. Принимая во внимание слабость партийной системы, в этих республиках нет никаких шансов, что выборы в парламент приведут к возникновению хорошо организованного парламента, способного, в свою очередь, породить сильное и дееспособное правительство. В этой ситуации нельзя не констатировать тот факт, что до тех пор пока не появится что-то схожее с четко организованной партийной системой, где все принимают правила игры, только определенная доля президентализма будет способна сочетать легитимность и эффективность.

Примечательно, что в российской научной литературе также обсуждается вопрос существования суперпрезидентской власти. Так, Окуньков Л.А. отмечает, что некоторые утверждают, что Конституция Российской Федерации установила своего рода "президентское всевластие", а потому отступила от требований доктрины разделения властей. Отсюда делается вывод о необходимости внесения поправок в конституцию для устранения дисбаланса властей и предупреждения возможности узурпации власти президентом¹. И хотя последний не соглашается с таким положением, но признание проблемы прослеживается уже в самой дискуссии.

Для того, чтобы достичь своих наиболее важных целей, посткоммунистические государства, вероятно, должны быть очень эффективными и хорошо дисциплинированными государствами. Режим должен руководить переходом от социализма к капитализму, а также трансформировать практически каждый сегмент общества в то, что

¹ Окуньков Л.А. "Президент Российской Федерации", М., ИНФРА – м – НОРМА, 1996, с. 2.

Кеннет Джауитт именуется "средой чрезвычайностей"¹, причем без всякой помощи извне, подобно той, которую получали постфашистские страны Западной Европы после 1945 года. Экономическая реформа и стабилизация – это наиболее больной вопрос для всех стран СНГ. И это есть управленческая задача, требующая специализированного принятия решений, обсуждения стратегий социального компромисса. А такая деятельность наилучшим образом может осуществляться мобильной исполнительной властью, а не увязшим в бесплодных дискуссиях парламентом. Парламент, предназначенный для того, чтобы создавать законы, будет в обозримом будущем не в силах решать актуальные проблемы постсоветских обществ.

Конечно, в постсоветских условиях более эффективна единоличная, а не коллективная ответственность за состояние дел в республике. В политической системе должна быть центральная фигура, ответственная за судьбу страны. Такой фигурой является президент, который определяет политику. Он ответственен за принятие срочных мер в случаях, когда требуется оперативное введение военного или чрезвычайного положения. Однако это не значит, что институт президента должен встать над законом, подмять под себя все ветви власти и трансформироваться в институт сверхпрезидента, препятствующего формированию гражданского общества и политического плюрализма.

Конституции России, Армении, Украины, Грузии, Литвы и др. возводят президента до роли арбитра в системе политико-правовых институтов, однако это не значит, что он обладает арбитражными полномочиями общего характера. Президент должен ими пользоваться для обеспечения нормального функционирования государственных

¹ Stephen Holms. Superpresidentialism and its problems. // EECR, Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter 1994.

властей, а также преемственности государства. Но практика не только в этих республиках, но и в ряде других зарубежных полупрезидентских республик¹ показывает, что президенты понимают право арбитража настолько широко, насколько это позволяет соотношение политических сил.

Согласно ст.80 Конституции РФ:

"1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях".

По ст.102 Конституции Украины "Президент Украины является главой государства и выступает от имени государства. Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина".

Ст. 40 Конституции Казахстана определяет:

"1. Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления

¹ Philippe Ardant. Les institutions de la V^e République, Moscou (Version russe), 1994, p. 61.

внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

2. Президент Республики – символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

3. Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом"¹.

Очень важной миссией, превращающей президента в подлинного главу государства и центральную фигуру, согласно ст.49 Конституции РА, является его ответственность как хранителя Конституции. Конечно, следует отметить, что Конституция возлагает эту задачу не только на одного Президента, но и на суды и Конституционный Суд в частности. Однако прерогативы президента, до конституционных изменений, во всех областях государственной жизни были чрезвычайно обширны. По этому поводу уместно вспомнить слова известного французского юриста, профессора Г.Лаверна, что проще перечислить те полномочия, которые президент не имеет².

Президент по Конституции РА не являлся главой исполнительной власти. Однако специфика его полномочий обеспечивала возможность достаточно жестко влиять на правительство и его политику. Ведь президент назначал и смещал премьер-министра, а по предложению последнего назначал и смещал членов правительства. Президент руководил заседаниями правительства, без его подписи акты правительства были недействительны. Президент отменял те решения правительства, отдельных министров, государственных комитетов, других ведомств, которые противоречили Конституции, решениям

¹ Новые Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

² Крутоголов М.А. Президент Французской Республики., М., 1980, с. 48.

парламента и собственным указам. В этом плане тот факт, что президент контролировал формирование правительства, делал форму правления скорее президентской, а не полупрезидентской, как во Франции. Там премьер-министр избирается парламентским большинством даже в том случае, если в его состав не входит партия президента. Однако в то же время право на роспуск парламента идет от полупрезидентской модели. Фактически постсоветские президенты в вопросе формирования правительства, назначения и освобождения от должности премьер-министра (согласия парламента не требуется) более однозначно, чем Президент Франции, "контролируют" правительство. И в этом они больше похожи на американского Президента. В то же время они обладают правом роспуска парламента, правом, которое есть у французского Президента и которого нет у американского Президента (Россия, Украина, Армения, Кыргызстан и др.).

Однако по конституционным изменениям Армении, система сдержек и противовесов стала сбалансированной. Президент назначает премьер-министра исключительно исходя из расстановки политических сил в парламенте. У него нет полномочий смещать премьер-министра. Последний уходит в отставку только при выражении вотума недоверия парламентом. Руководит заседаниями правительства уже сам премьер-министр, акты правительств более не нуждаются в подписи Президента. Кроме того, до конституционных изменений глава государства, согласно п.3 ст.55 Конституции Республики Армения, после консультации с Председателем Национального Собрания и премьер-министром мог распустить парламента. При этом мнение последних носило совещательный, а не обязательный характер. И хотя Конституция предусматривала тут ряд ограничительных механизмов (ими являлись запрещение распустить парламента в течение первого года его деятельности и последних 6 месяцев полномочий президента, а также в

период военных и чрезвычайных положений и когда возбужден импичмент (ст.ст.55, 63 Конституции РА)), все равно благодаря этому праву, Президент получал эффективную возможность манипулировать своими взаимоотношениями с парламентом и правительством, держа обоих в орбите своего влияния. По конституционным же изменениям, на сегодняшний день, Президент может распустить парламент только в одном случае, если последний два раза подряд в течении двух месяцев не утвердит программу деятельности правительства. И логика тут есть, ибо президент уже может представить только ту кандидатуру в премьер-министры, которую поддерживает парламентское большинство. И если два раза подряд парламент не утверждает программу деятельности своего же правительства, то главе государства ничего не остается, как распустить парламент и вывести страну из политического тупика. Конституционные изменения предусмотрели и ряд ситуаций, которые вряд ли возможны на практике, как например, если в течении трех месяцев во время очередной сессии не созываются заседания, или в течении трех месяцев по обсуждаемому вопросу не принято какое-либо решение. В этих случаях президент также может распустить парламент, но уже только на основе предложения председателя парламента или премьер-министра. То есть до конституционных изменений логика была такой: Президент всегда по любой причине мог распустить парламент, кроме некоторых случаев. Сегодня логика такова: Президент вообще не может распустить парламент, кроме одного случая (ст. 74.1 Конституции РА).

Постсоветский президент непосредственно осуществляет ответственные функции, связанные с управлением в военной и внешнеполитической сферах руководства государства.

Важной функцией президента как руководителя государства является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Президент является гарантом независимости нации и ее территориальной целостности. Закон предоставляет главе государства конкретные средства для защиты высших интересов нации. Все вышеизложенное показывает, что президент обладает огромной властью, которая делает его центральной фигурой среди политико-правовых институтов республики.

В области международных отношений президент обладает в целом традиционными для его института полномочиями. Он осуществляет руководство внешней политикой страны, ведет переговоры и подписывает международные договоры, ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при государстве дипломатических представителей и т. д.

В сфере военной президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил данной республики, назначает высших должностных лиц в Вооруженных Силах.

По сути дела в руках постсоветских президентов сосредоточена огромная власть, что возлагает на них огромную ответственность за судьбу своих стран.

Ряд постсоветских конституций устанавливают весьма сильную президентскую власть. Президенты России, Азербайджана, Кыргызстана, Узбекистана, Казахстана, Таджикистана обладают правами более широкими, нежели те, что принадлежат французскому или американскому Президентам.

Полномочия постсоветских президентов, как и полномочия французского Президента по ст.ст. 8-17 французской Конституции простираются от руководства исполнительной властью до реализации

внешнеполитического курса государства. Вместе с тем, необходимо учитывать заложенные в Конституции Франции ограничители власти Президента, причем в контексте политических реалий этой страны. Так, во Франции роспуск Президентом Национального Собрания предваряется консультациями с премьер-министром и с председателями палат, а в случае применения статьи 16 о чрезвычайных полномочиях – еще и с Конституционным советом. В этом плане одно дело – консультации с премьером, представляющим президентский политический лагерь, другое дело – с премьером и председателями палат из противоположного политического лагеря. Таким образом, реализация одних и тех же положений Конституции прямо зависит от политических условий, что еще раз возвращает нас к проблеме формальной и реальной Конституции.

К сожалению, в постсоветских условиях с их политико-правовой культурой, традициями и слабостью партий и парламента, незрелостью гражданского общества, конституционно-правовые ограничители могут оказаться чисто "бумажными", когда ни парламент, ни конституционный суд, ни политические партии просто не "используют" свои конституционные права. В результате постсоветский президент может оказаться перманентно в ситуации французского Президента, поддерживаемого большинством парламента (ситуация, характерная для многих постсоветских полупрезидентских республик).

Для выполнения высшей ответственности главе государства нужны соответствующие средства, которые, как мы уже показали, конституция дает ему.

В этом плане неотъемлемой частью устанавливаемого в постсоветских республиках политического режима является персонализация власти, которая становится одним из важнейших факторов ее политической жизни и имеет тенденцию к нарастанию.

Такая персонализация власти требует серьезной продуманности системы сдержек и противовесов.

Конституция предусматривает определенную систему гарантий, препятствующих превращению президента в авторитарного правителя. Однако некоторые из этих гарантий могут эффективно действовать при зрелости комплексов демократических институтов, что объективно требует времени. Одним из таких гарантий является то, что президент избирается гражданами постсоветских республик на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. К числу таких гарантий относится и альтернативный характер выборов, ограниченность периода полномочий президента, как правило, пятилетним или четырехлетним сроком. Кроме того, одно и то же лицо может занимать пост президента не более двух сроков подряд. В конституции закреплена возможность отречения президента от должности.

Однако самым непредсказуемым и значимым толкователем конституции и законов является практика, которая порой развивается не в том направлении, как предусматривала учредительная власть. "Практика – точно так же как она привела к падению роли парламента, – привела к еще большему укреплению и возрастанию роли главы государства. Постепенно он превратился в единственного главу исполнительной власти и был освобожден от конкуренции со стороны законодательной власти.

Из политического арбитра президент превратился в безусловного обладателя власти: при этом был создан такой психологический климат, когда любая информация, даже если она касалась только его здоровья, уже становилась частью государственной тайны..."¹.

¹ Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М., Институты и власть во Франции. М., 1977, с. 171-172.

Это высказывание французских юристов насчет собственного Президента очень точно определяет постсоветские реалии. Ситуация усугубляется более глубокими авторитарными традициями этих обществ, хрупкостью еще только зарождающихся демократических институтов. В этих условиях незаметный, но неумолимый ход событий может привести к тому, что глава государства может превратиться в источник неконтролируемой власти. И в этом плане особенно интересна проблема о дополнительных источниках власти посткоммунистических президентов стран СНГ, сверх тех, что закреплены в конституциях. Касс Санстейн и Лоуренс Лессиг в представленных на посвященном изучению института президента в бывших социалистических странах симпозиуме материалах прибегают к примеру США, чтобы объяснить, почему и при каких условиях конституционность может быть совместимой с фактическим наличием у президентов власти, превышающей сформулированные конституцией полномочия¹. Из этих материалов можно извлечь урок, помогающий лучше понять конституционный порядок посткоммунистических режимов: традиции сильной личной власти и время политического и особенно экономического кризисов могут наделить президента большей властью, чем та, которую дает ему сам по себе текст конституции. И в этом нет ничего принципиально несовместимого с духом конституционности. Как совершенно естественно и то обстоятельство, что реальная власть президента отчасти проистекает из "неформальных источников"; хорошо организованного аппарата; дальновидного использования права назначать на определенные посты для создания тесной сети сотрудников; популярности и доступа к средствам массовой информации; умения маневрировать между партиями и опираться на одни из них в борьбе с

¹ Подробнее об этом см: Cass Sunstein, Lawrence Lessig. Lessons of the American Presidency // EECR – Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter 1994.

другими; личного участия в переговорах о формировании правительственных коалиций; возможности пугать парламент, убедительно угрожая апелляцией к "улице". И, разумеется, власть президента зависит от относительной силы или слабости соперничающих с ним ветвей власти. Где законодательные органы раздроблены, коалиционное правительство неустойчиво, а суды неопытны, там президент даже с относительно скромной властью способен оказывать решающее влияние на события¹.

Если бы президент был беспристрастным арбитром политических баталий, и при конфликте между исполнительной и законодательной властями он принимал бы продуманные решения, а не решения, практически всегда отвечающие интересам исполнительной власти, опасений не было бы. Но практика опровергает эту идеалистическую схему, ибо нет беспристрастности там, где нет реально действующей системы сдержек и противовесов. Кроме того, два основных звена государственного механизма избираются одним и тем же избирательным корпусом. Не располагая конкурирующей компетенцией, они, вместе с тем, представляют собой две соседствующие сферы совпадающего действия. В случае конфликта последнее слово останется за президентом, который может распустить парламент или при определенных условиях обратиться непосредственно к народу.

А если в этих условиях учесть тот факт, что конституция – это правовой документ, и если ее соблюдение обеспечивается законами, то толкование – не всегда. И обратившись к тому же опыту США, нетрудно понять, как геометрически, не противореча и не меняя конституцию, могут увеличиться в дальнейшем полномочия постсоветских президентов, что приведет к разрушению принципа разделения власти.

¹ Подробнее об этом см: Stephen Holmes. The Postcommunist Presidency / EECR – Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter 1994.

Такая сверхцентрализация приведет, пользуясь терминологией американского ученого Винсента Острома, к эрозии принципа верховенства права. По этому поводу последний пишет: "Мне кажется, что нужно внимательно отнестись к тенденциям и сути определенных событий. Если люди исходят из исторических случайностей – колебаний общественных сил – и своенравия отдельных личностей для достижения взаимной адаптации законодательных, исполнительных и судебных механизмов правления, они могут попасть в сети того, что я называю "ловушкой центрального правительства". Эту ловушку создаем мы сами, но очень легко счесть источником всех бед "правительство". Доктрина Блекмуна, исходящая не из эффективности системы, а из личностных качеств, только загоняет в эту ловушку.

Вместо этого нам стоит взглянуть на себя в зеркало жизни и подумать о своем положении. Если мы не понимаем ситуацию, "ловушка центрального правительства" может зажать нас еще крепче, но возможности выбора существуют и их следует изучать для того, чтобы управлять собой в самоуправляющемся обществе; не нужно ставить это в зависимость от штатов. Проблемы конституционного порядка, с которыми мы сталкиваемся сегодня, не более сложны, чем проблемы, касавшиеся института рабства, политики "партийных машин" или правления "партийных боссов". Однако не стоит предполагать, что американское общество обладает неким иммунитетом от деспотизма только потому, что мы являемся американцами и тем самым якобы занимаем некое особое место по отношению ко всему человечеству. Если нечто существует в одном месте, то при соответствующих благоприятных условиях оно может существовать во всех человеческих существах. Крестовые походы в защиту морали, беспощадные в погоне оппозиции и подчинении всех прочих ценностей своей всепоглощающей моральной цели могут породить деспотический режим

где угодно. Они будут использовать теории проектирования систем для создания такой системы правления, которая способна задавить оппозицию и предоставить им неограниченную власть. Борьба за власть, которая чужда передовому человеку, при нормальных условиях жизни приведет к эрозии конституционных ограничений, если только люди не будут решительно заинтересованы в необходимости сохранения этих ограничений"¹.

В плане сказанного отметим, что система правления, организованная на принципе разделения властей, включая их взаимные сдержки и противовесы, предлагает распределение власти между независимыми структурами принятия решений. Используя одну власть для сдерживания другой в условиях, где действуют противоположные и соперничающие интересы (если соединить слова Монтескье и Медисона), такая система правления стремится к поддержанию равновесия. В этом смысле, разумеется, не может быть равновесия там, где одна власть подавляет другие. И система сдержек и противовесов в Азербайджане и республиках Средней Азии не обеспечивает такого равновесия, более того, на сегодняшний день в них складывается моноцентристская, а не полицентристская система власти.

В обществе же, которое функционирует в условиях равновесия и взаимного сдерживания властей, политика скорее возникает как результат взаимодействия множества центров власти, чем вырабатывается некий единый центр с верховными полномочиями. Акты, принимаемые законодательными органами, не всегда соответствуют конституционным и юридическим стандартам действующего законодательства. В демократическом обществе законодательные акты подвергаются тщательному критическому анализу со стороны альтернативных структур принятия решений. Эффективная политика возникает

¹ Винсент Остром. Смысл американского федерализма. М., Арена, 1993, с. 149-150.

в результате дифференцированных процессов ее соответствующего обсуждения и разработки. Коллективные действия, в отличие от коллективных решений, зависят от того, каким образом люди реагируют на возможности и превратности жизни. Если в обществе существуют единство понимания и разумный уровень консенсуса относительно того, как решать общие проблемы, люди могут эффективнее контролировать поведение друг друга, чем в том случае, когда предполагается, что правит одно лишь правительство.

Правление в демократическом обществе, таким образом, не сводится всего лишь к приказу и контролю, как это происходит в ряде постсоветских государств, но обеспечивает деятельность различных структур, которые используют разнообразные методы решения проблем. В совокупности эти методы позволяют людям разрешать конфликты мирным и конструктивным путем и искать более эффективные способы выработки решений. Интересы людей разнообразны, но они способны эффективно дополнять друг друга, в результате чего складывается взаимозависимая общность интересов. Процессы возникновения и урегулирования споров происходят так, словно действует скорее незримая рука, чем зримая – отдающая приказы и осуществляющая контроль над обществом¹.

В свете вышеизложенного следует отметить, что очень многое для создания полицентристской системы власти зависит от зрелости и темпов развития гражданского общества и политического плюрализма. И в этом плане представляет интерес изучение этих вопросов в постсоветских республиках и анализ их взаимовлияний с президентской властью.

¹ Винсент Остром. Смысл американского федерализма. М., Арена, 1993, с. 32-33.

§2. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА НА ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Исторически гражданское общество складывалось автономно, заполняя сферы, свободные от государственного регулирования, и ставя пределы вмешательству государства в свою жизнь. Тоталитаризм в постсоветских республиках ознаменовал победу государства над обществом, проникновение его во все поры общественного организма. На сегодняшний день становление гражданского общества в республике во многом зависит от государства.

В свое время Сен-Симон утверждал, что общество имеет двух врагов, которых оно в равной мере ненавидит: анархию и деспотизм. Гражданское общество, в объяснении которого ведущая роль принадлежит Гегелю, прежде всего, выступает как такая зрелость социальных связей, которая в принципе исключает обе эти крайности. Свой анализ гражданского общества великий философ основывает на двух фундаментальных принципах: индивиды руководствуются только частными интересами, и между ними образуется общественная связь, при которой каждый зависит от каждого. Под гражданским обществом Гегель по существу понимал экономическую структуру буржуазных отношений¹.

Одной из ценностей гражданского общества является то, что оно разрушает монополию на власть государственных деятелей, уравнивает государственную власть с властью частных лиц и независимых организаций.

Гражданское общество во многих передовых странах обеспечило возрастание степени защищенности частных сфер жизни человека от

¹ Гегель. Философия права, собр. соч., 1932-1959, т. VII, с. 255.

жестоккой регламентации со стороны государства. В гражданском обществе не человек существует ради государства, а государство – ради человека, то есть институт президента – ради человека.

В странах, где сформировалось гражданское общество, граждане довольно редко общаются со своим государством. Один англичанин шутливо заметил, что его общение с государством происходит только в двух случаях: когда вынимает почту из ящика – общается с государственной почтовой службой и когда нарушает правила уличного движения – вынужден общаться с полисменом – государственным чиновником¹.

В странах же, где не сформировалось гражданское общество, люди постоянно вынуждены общаться с государством, которое все время что-то регламентирует, разрешает или запрещает. В результате человек начинает чувствовать свою ничтожность перед государством. Он становится зависимым от государства. В то же время человек в гражданском обществе не чувствует себя одиноким, не противопоставлен один на один государству. Личность может здесь состоять в различных группах, наиболее полно выражающих ее интересы, а также не позволяющих власти узурпировать или чрезмерно ограничить свободу личности. Более того, для нормальной жизнедеятельности необязательно иметь должность, что делает зависимым человека от государства, а с учетом роли президента в посттоталитарном обществе и от президента.

Конечно, не следует противопоставлять гражданское общество и государство. Одно не может существовать без другого, они взаимно дополняют друг друга.

Гражданское общество есть самоорганизующаяся и саморазвивающаяся система. Вместе с тем оно развивается успешнее, когда для этого существуют благоприятные условия. В значительной мере их

¹ Смольков В.Г. Гражданское общество и государство / В кн. "Гражданское общество", М., 1993, с. 23.

создает само общество через государство – принятием необходимых законов, формированием демократических государственных структур, строгим соблюдением государством общепринятых демократических норм и процедур. Для формирования гражданского общества, как показывает практика, нужна сильная государственная власть. В большинстве европейских стран гражданское общество возникло в условиях авторитарного режима, активно поддерживающего институты гражданского общества. В этом плане трудно переоценить роль президента в постсоветских условиях.

Еще А.Токвиль отметил, что самой большой заботой правительства должна стать забота о том, чтобы приучить народы обходиться без него¹. Думается, в идеале именно такой заботой должен "заболеть" любой президент-демократ в посттоталитарных странах.

Именно в сфере взаимодействия государства и гражданского общества находится, на наш взгляд, центр политического развития, здесь определяются тип государства, содержание политической власти и ее формы, тенденции развития политико-правовых институтов, в том числе и института президента.

Страны, сталкивающиеся с жестким кризисом, идут, прежде всего, к системе сильной президентской власти, в то время как страны, чьи проблемы решаются легче, обычно обращаются к парламентской власти. С этой точки зрения посткоммунистическим обществам была противопоставлена парламентская форма правления со "слабым" президентом. В то же время нельзя не учесть опыт стран, принявших американскую модель президента, имеющих не слишком благоприятный опыт развития. Это может объясняться "не самими по себе институциональными недостатками президентской республики в условиях разделения властей, а глубинными социальными проблемами"². Эта фраза известного зарубежного ученого

¹ Смольков В.Г., Указ. соч., с. 23.

² Stephen Holmes. The Postcommunist Presidency / EECR – op. cit. p. 36-39.

Стивена Холмса, изучающего посткоммунистическое право, очень наглядно показывает, что направление и скорость эволюции института президента в значительной степени зависят от особенностей социальной системы соответствующего государства, степени зрелости гражданского общества.

Чем больше развито гражданское общество, тем меньше опасений, что институт президента переродится в диктатуру личной власти. Ведь в систему сдержек и противовесов, по большому счету, входят не только конституционно-правовые нормы, но и политико-правовые традиции общества, особенность его менталитета и, конечно, степень зрелости и автономности гражданского общества. Но в то же время, в условиях посттоталитарных обществ, без дееспособной единоличной правительственной власти не справиться с тяжелыми экономическими и политическими проблемами, не обеспечив необходимый авторитет государственной власти.

Основой стабильности западных демократий является многочисленный средний класс. Посттоталитарным обществам до такой структуры, разумеется, очень далеко. Но в ходе реформ средний класс вымывается, и усугубляется пропасть различий между богатой верхушкой и полунцим основанием. Возможность повышения благосостояния за счет личных усилий минимальна. Нельзя обрести достаточно высокий и престижный статус без проникновения во властные структуры, что, с учетом роли президента в постсоветских республиках, плодит фаворитизм вокруг него.

Одним из необходимых условий жизнедеятельности гражданского общества является наличие в обществе развитой социальной структуры, отражающей разнообразие интересов различных групп и слоев населения. При слабой или "размытой" социальной структуре индивид связан с государством напрямую, а это существенно ограничивает возможности реализации его личных прав и свобод. Жизнь подтвердила,

что бедность, неразвитость социальной структуры всегда являлись питательной средой для диктаторского режима, что усугубляется особенностями посттоталитарных обществ, и не каждый президент способен выдержать такое искушение, ибо в конце концов, все они "человеки".

Социальная недифференцированность порождает политическую асистемность. Ни одна из возникающих партий не имеет четкой социальной ориентации. Общество постепенно утрачивает качество целостности.

В этом плане, на наш взгляд, совершенно справедливо утверждают заведующий кафедрой Нью-Йоркской новой школы социальных исследований Андраг Арато и профессор кафедры политологии Колумбийского университета Джим Коэн в своей совместной статье "Гражданское общество и переход от авторитаризма к Демократии"¹, что если гражданское общество не способно преодолеть аморфность, то оно может оказаться без собственной альтернативы инициативе государства. В такой ситуации страх перед режимом легко может смениться страхом перед самим собой, что модернизирует идею "сильной руки – сильной власти", что, несомненно, отразится на взаимоотношениях государство-общество и на самом институте президента. Поэтому, кроме мобилизации гражданского общества, ее структурированности и "посредников", другой важной стратегией является акцент на политическом обществе и его институтах: партиях, выборах, законодательстве.

На сегодняшний день в большинстве постсоветских стран народ в основном занят элементарным выживанием.

Такое положение опасно и долго существовать не может. Государство, не имеющее в обществе социальной опоры, рискует получить все общество в качестве оппозиции. Отсюда крайняя

¹ См. эту статью в кн.: Гражданское общество. М., 1994, с. 3-17.

неустойчивость переходной власти, постоянное балансирование между возвратом к тоталитаризму и угрозой анархии. Удержаться на этой зыбкой черте и обеспечить медленное и половинчатое движение в сторону демократии - максимум того, что можно от власти требовать.

Такая сложная задача не под силу парламенту. Неумолимая логика переходного периода требует единоначального института, способного сцементировать власть, придать ей мобильность и дееспособность. Эта задача выполнима президентом, ибо он не будет впадать в бесконечные дискуссии, а будет принимать решения и обеспечивать их выполнение. Конечно, есть опасность получения режима личной власти, однако, при хорошо продуманном механизме сдержек, его можно избежать.

Однако посттоталитарные реалии все же нельзя сбрасывать со счетов. В этом плане, власть президента опасна сама по себе. Ощущение опасности усиливается еще и от того, что, как замечал генерал Ярузельский, "президентская система – это всегда лотерея, и ее действие в огромной степени зависит от личных качеств того, кто избран на этот пост"¹. И не каждый может выдержать испытание властью в условиях слабости гражданского общества. Опасность президентской модели наиболее четко и систематично сформулировал Хуан Линц в своей книге "Неудача президентской системы". Несколько обобщая, можно выделить шесть аргументов, приводимых Линцем. Прежде всего, президентская система, при которой "победитель получает все", - система, передающая исполнительную власть в руки одной единственной партии и потенциально отстраняющая проигравших от какого бы то ни было влияния на принципиальные государственные решения. Во-вторых, президентская модель предполагает жестко фиксированные сроки выборов, лишаящие систему необходимой гибкости; премьер-министр, проявивший политическую или личную слабость, может быть заменен и

¹ Wiktor Osiatynsky. A Nout on General Wojciech Juruselski. / EECR – Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter 1994. p. 47-50.

до окончания срока его полномочий, в то время как президент в аналогичной ситуации будет продолжать свои неуклюжие действия до конца срока. В-третьих, в президентской модели не разработан механизм преемственности, и вполне возможно, что власть “свалится” в руки неподготовленному и не обладающему "выборной легитимностью" вице-президенту. В-четвертых, само ощущение, что ты избран не сторонниками какой-то определенной партии, представляющей часть населения, а избирателями в целом, способно породить у президента иллюзии всевластия, ощущение, что он один вправе говорить от лица нации в целом, побуждающее его в случае конфликта не считаться с законодательным органом. От такого должностного лица, не опасющегося досрочного отстранения от власти, скорее можно ожидать несдержанных и даже незаконных действий перед лицом неизбежных фрустраций (напротив, премьер-министр, знающий из повседневного опыта, что он занимает свою должность лишь с согласия коллег, учится искусству компромисса и поражение воспринимает как рядовое событие). В-пятых, президентская система побуждает кандидата давать неисполнимые обещания и может даже породить в избирателях опасную склонность видеть в политическом лидере спасителя. И, наконец, в-шестых, президентская система с высокой вероятностью рискует породить конфликт между двумя демократически избранными институтами (президентом и представительным органом), не давая никаких институционных средств для разрешения этого конфликта демократическим путем. Линц утверждает, что подобные патовые ситуации будут подрывать доверие к демократической системе в целом и даже порождать в обществе сомнения в возможности создать путем выборов правительство, способное к последовательным действиям¹.

Взятые вместе, эти аргументы представляются вескими, хотя степень опасности президентской формы правления зависит как от типа и

¹ Huan Lins. The Failure of Presidentialism. John Hopkins University Press. 1994. p. 79.

остроты конфликтов, которые призвана регулировать политическая система, так и от зрелости гражданского общества. Так, в Соединенных Штатах поддерживать стабильную власть гораздо легче, чем, к примеру, в Латинской Америке и тем более в странах Азии, что же приходится говорить о республиках СНГ, где повсеместное зародышевое состояние гражданского общества не усиливает системы гарантий от субъективизма властьимеющих, и, в первую очередь, от президента, степень принятия которым волонтаристических решений зависит только от личной приверженности последнего к ценностям демократии.

Конечно, аргументы, приводимые Линцем, нельзя прямо отнести к смешанной модели института президента, которая сложилась в большинстве постсоветских республик (Россия, Украина, Литва, Армения, Грузия и др.), где президент может осуществлять некоторые важные функции без утверждения парламентом. Какие положительные аргументы можно выдвинуть в пользу "полупрезидентской" (смешанной) формы правления? Прежде всего, открытая конкуренция может оказаться гораздо лучшей школой демократии, чем закулисный торг парламентских партий за министерские посты. Кроме того, президент может помочь преодолеть аполитичность, которая является сегодня общим заболеванием посткоммунистических обществ. Популярный президент может быть очень важен для сохранения в обществе определенного доверия к выборным органам и для того, чтобы смягчить у людей, особенно сильно пострадавших от экономических реформ, ощущение, что их интересы никак не представлены политическими элитами.

Наконец, там, где парламенты, суды и институты гражданского общества относительно слабы, парламент сам рискует породить всемогущую исполнительную власть. В этом случае президент может в известной ситуации выступать полезным противовесом премьер-министру. Но в системе двойной исполнительной власти президент

может не только уравновешивать премьер-министра, но и поддерживать его.

В связи со спецификой переходного периода нельзя не отметить необходимость усиления роли государства как регулятора социальных интересов. В постсоветских республиках президент может стать гарантом гражданского согласия. Он должен использовать свои полномочия для осуществления диалога всех политических и социальных сил государства и оказывать личное содействие в разрешении общественных конфликтов дестабилизирующих жизнь республики. Кроме того, для того, чтобы люди в демократическом обществе могли справляться с постоянно возникающими трудностями, им необходимо достичь такого уровня знаний и цивилизации, когда они смогут воспринимать эти трудности как проблемы и выдвигать альтернативные пути для их решения. Еще Токвиль предлагал, что если народы "не сумели бы сами определить причину своих бедствий; эти народы гибнут от бед, природы которых не понимают"¹. При таких обстоятельствах народ не может учиться на своем опыте. Людям свойственно ошибаться, и поэтому возникает необходимость сопоставлять идеи с результатами, полученными на собственном опыте. В этом плане если люди хотят стать хозяевами своей судьбы, то структуры, действующие в самоуправляющемся обществе, должны стимулировать их это стремление. К сожалению, такие структуры в большинстве постсоветских обществ подавлены президентской властью, а сама она не взяла на себя эту функцию.

В создавшейся ситуации компромисс возможен на основе договоренности основных сил общества – президента, правительства и парламента – относительно реформы власти. В результате может быть создана качественно новая система с четким разделением властей и функций отдельных институтов и с децентрализацией власти. Однако, процесс постепенного подавления президентом правительства и, что еще

¹ Винсент Остром. Смысл американского федерализма. М., Арена, 3, с. 243-249.

хуже, парламента, очень опасен. Наличие конфликтов в обществе объективно, и президент должен идти по пути их политического и правового решения. Если же он пойдет по пути их игнорирования или решения силой, то это приведет к стабильной неподвижности существующей системы, что означает – к неспособности использовать изменившиеся условия и выдвигать новые формы, что в условиях быстро меняющихся условий в посткоммунистических обществах в определенный момент сделает слом существующего неизбежным и приведет к новым и более сильным потрясениям.

Такая ситуация очень усилит субъективизм в управлении страной. В результате источником неудач будут рассматриваться люди, а не структура общественных институтов. Кадровые перестановки или замена руководства будут считаться ключевым фактором. На первый план будет выдвигаться человеческая воля, а не критический анализ и диагноз проблем, связанных с природой и структурой общественного порядка. Будет порождаться множество правил, призванных оградить от того или иного зла, но сами источники зла останутся без внимания. Тем самым власть загонит себя в свою же собственную ловушку.

Очень четко, на примере США, показал последствия такого управления американский ученый Винсент Остром. Согласно ему, если допустить, чтобы структура правления вырабатывалась путем взаимной адаптации законодательных, исполнительных и судебных механизмов общенационального правительства, если позволить господствующим коалициям пользоваться любыми доступными для них возможностями, то в итоге в управлении обществом возобладают случайности. Это приведет к отказу от конституционных соображений в пользу расчетов, в основе которых лежит мысль о том, что коалиции-победители могут и должны преобладать. В эти коалиции войдут должностные лица в штатах и на местах, променявшие свои конституционные обязанности на средства национального казначейства. В системе конституционного

правления принципы уступят место махинациям, необходимым для создания коалиций-победителей и налетов на общенациональную казну.

По мере того, как эти процессы возобладают, начнется процесс эрозии принципа верховенства права и падения уважения к закону. Сфера индивидуальной свободы будет сокращаться под напором принудительных требований, содержащихся в расплывчатых правилах и распоряжениях. Тогда придется отказаться от мысли о том, что каждый из нас сам себе хозяин, отвечает за свои поступки и знает, как строить отношения с другими людьми на основе рациональных норм, а исходить из того, что большинство людей предпочитает избегать моральной ответственности.

Весьма скоро люди окажутся в ситуации, когда разумные возможности выбора уступят место поискам возможностей ухода от трудностей. Наилучшей из доступных возможностей может стать искушение "уйти в подполье", избежать выполнения принудительных требований норм или же добиться молчаливого согласия других, в том числе должностных лиц, на игнорирование "неудобных" норм. Соединенные Штаты движутся в том направлении, по которому уже идет Аргентина¹.

Если таковы опасения американского ученого насчет американского общества, что же приходится говорить о постсоветских обществах. Чрезмерная централизация и субъективизм в управлении приведут к тому, что бюрократия выработает адаптационные механизмы, которые приведут к отказу от принципа верховенства права. Граждане станут воспринимать законы как произвольно устанавливаемые препятствия, которые нужно обходить в зависимости от тех или иных личных обстоятельств. Следовательно, можно сказать, что эрозия права вызовет широкое распространение коррупции в условиях любого высокоцентрализованного политического режима. И в результате опять система будет

¹ Винсент Остром. Смысл американского федерализма. М., Арена, 1993, с. 147.

противопоставлена человеку и обществу в целом, что неминуемо приведет к революции.

В этом плане принципиальным направлением формирования правового государства и гражданского общества служит изменение экономической роли государства, неуклонное соблюдение законов всеми институтами гражданского общества и гражданами, основанное на взаимной ответственности государства и гражданина, политической системы и личности, на введении определенных компетенционных и процессуальных ограничений в пользовании ресурсами власти. Преобразования в обществе (социально-экономические, политические) должны обязательно проводиться в юридической форме. Очень важно, чтобы принимаемые законы отвечали уровню развития общества и даже немного опережали его, создавая предпосылки для долговременных перспектив демократического развития государства и общества, для ускорения реальных процессов в сфере воспроизводства и саморегулирования гражданского общества, для реализации творческого потенциала личности и общества.

И роль президента в этом важна, ибо его участие в законодательном процессе (промульгация законов, право вето), взаимоконтроль с парламентом будут способствовать большей продуманности принимаемых законов.

В этом плане, к сожалению, приходится констатировать, что законодательная политика большинства постсоветских республик усиливает контроль государства над обществом, что в корне может прервать созревание гражданского общества, без которого институт президента рано или поздно переродится в институт авторитарной власти. И любой президент, реально ратующий за демократические принципы, должен постараться помешать такой законодательной политике.

В этом смысле следует отметить, что одним из важнейших аспектов формирования гражданского общества – *принадлежащая личности свобода политического (социального) выбора, что не тождественно анархии и безвластию*¹. Ограничение этой свободы ведет не к демократии, а наоборот, рано или поздно к тоталитаризму. Отсюда возникает ряд проблем. С одной стороны, необходимо законодательно (и прежде всего в конституционном порядке) закрепить принцип социального плюрализма, в том числе возможность защиты его в судебном порядке, с другой, такая свобода предполагает установление определенных пределов использования гражданином своих прав и интересов. Реализация свободы выбора не должна наносить ущерб интересам общества, государства, правам других граждан. Иными словами, свобода должна ограждаться только законом, т.е. приобретать правовую природу, которая, по словам И.Канта, обеспечивает безопасное для общества поведение человека.

Одним из основных гарантов конституции, а посему и вышеуказанной свободы, особенно в посткоммунистических странах, должен быть институт президента, без которого система этих гарантий очень ослабится. Кроме того, именно продуманная система отношений президента, парламента и высших судебных органов предотвратят превращение свободы политического (социального) выбора в анархию и безвластие.

Отличительной чертой демократического общества должна стать обязательная терпимость к инакомыслию. И тут очень многое зависит от президента, который всегда должен быть готов к диалогу со всеми политическими направлениями, имеющими поддержку общества.

В посттоталитарный период последовательность развития государственности соблности невозможно. Все приходится делать сразу.

¹ Соловьев Э.Ю. Личность и право. // Вопросы философии, 1989, N18, с. 68.

В этой ситуации требования социальной справедливости в условиях экономического спада и крайней ограниченности ресурсов, подлежащих государственному перераспределению, грозят вылиться во всеобщее равенство в нищете. Вообще государство, отягощенное тоталитарным прошлым, излишне увлекшись социально-экономической деятельностью, легко может вернуться в первоначальное состояние. Определить и соблюсти "меру социальности" государства при неразвитости либерально-демократических традиций и правовых ограничителей политической власти весьма сложно.

Однако стратегический курс формирования гражданского общества должен быть выдержан: а) усиление социальной роли государства; б) обеспечение автономности личности; в) изменение экономической роли государства. Совершенно ясно, что без дееспособной президентской власти в постсоветских условиях невыполнимо выполнение этих задач. Однако все это зависит от правильного выбора формы правления и проработанности принципа разделения властей, который обуздает государство и не даст институту президента превратиться в режим диктатуры.

В условиях парламентской республики неразвитость партийной системы, отсутствие дисциплины внутри фракций, нестабильность межфракционных отношений и т.п. (если правительство вообще удастся сформировать), частые смены кабинета, а следовательно, и его курса, что в условиях отсутствия в посткоммунистических странах автономно функционирующего гражданского общества выльется во всеобщий кризис общества.

Президентская республика больше соответствует традиции посттоталитарных обществ. В этом и кроется ее основная опасность. У президента и правительства велик соблазн не тратить время на поиски компромиссов с парламентом, а, превратив его в чисто декоративный орган, быстро проводить реформы. Но от усиления авторитарности

власти рукой подать до новой диктатуры¹. Поэтому при отсутствии в обществе ясно выраженных социально-политических интересов и нормальной партийной системы полупрезидентская республика кажется более предпочтительной, если не единственно возможной, формой посттоталитарного государства. Необходимо лишь, чтобы исполнительным структурам не удалось полностью подмять другие власти².

Исходя из вышеизложенных реалий, Россия, Украина, Армения, Грузия, Литва, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан выбрали форму сильной президентской власти, но с некоторыми чертами парламентской модели последней. Президент республики ведет себя и как глава государства, и как глава правительства. Не правительство, а именно он ведет политику по важнейшим государственным вопросам. Но думается, что в этом вопросе Армения, страны Балтии (и в скором будущем Украина) пошли дальше, ибо в этих странах президент может вести себя и как глава государства и как глава правительства, только при поддержке парламентского большинства. Без этой поддержки президент всего лишь глава государства. На наш взгляд такая ситуация более укладывается в логику полупрезидентской модели организации республиканской власти.

Примечательно, что в посттоталитарный период определенный крен в сторону исполнительной власти неизбежен. И в этом плане мы полностью согласны с мнением Козловой Е., что "теоретически сосредоточение всей полноты власти в руках представительных органов нецелесообразно, поскольку не обеспечивает должный профессионализм в руководстве государством, необходимую самостоятельность исполнительной власти, обезличивает ответственность, ослабляет стабильность курса развития государства"³. Кроме всего прочего,

¹ Доказательством сказанному может быть Азербайджан.

² Подробнее об этом см: Варламов Н.В. Посттоталитаризм: проблемы теории – в брошюре: "Политические проблемы теории государства" М., 1993 с. 22-28.

³ Козлова Е. Президент России. // "Государство и право", 1994, N5, с. 10.

структуры исполнительной власти более однородны и мобильны, потому более привлекательны для посткоммунистических стран.

Для гражданского общества необходима полноценная третья власть – судебная. Но именно с ней в посттоталитарный период дело обстоит крайне неблагоприятно. Судебная власть производна от "силы" гражданского общества и в его отсутствие утвердиться не может. В посттоталитарный период личности фактически подменяют институты, а межличностные связи – управленческие отношения. И часто речь идет не о разделении властей, а об урегулировании взаимных претензий лидеров, не об институте президента, а о его личности.

Строительство демократического общества предполагает сужение государственной регламентации жизнедеятельности граждан. Государство должно выработать стратегию, определять приоритеты, темпы, пропорции развития различных сфер общества, стимулировать активность граждан, защищать их права, собственность и личное достоинство, демократизировать общество, защищать внутренний порядок и границы. И очень значительную роль тут может сыграть президент республики, особенно если учесть его фактическое место среди политико-правовых институтов постсоветских стран. Остальные же проблемы самостоятельно решит само гражданское общество.

§3. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПЛЮРАЛИЗМА

Многопартийная система является одним из условий функционирования и взаимодействия гражданского общества и правового государства. Политические партии как посредники между обществом и государством играют важную роль в подчинении государственного аппарата обществу.

В постсоветских республиках многопартийная система, как и гражданское общество, находится еще на стадии зарождения; еще меньше можно сказать о перспективах правовой государственности. В этих республиках нет своего опыта их функционирования и собственной эмпирической базы исследования, поэтому важное значение приобретает изучение зарубежного опыта исследуемого вопроса.

Постсоветская зарождающаяся многопартийность несет на себе печать авторитарно-бюрократической системы: низкий уровень политической культуры и политического профессионализма, нетерпимость и популизм и т.д.

В настоящее время в постсоветских республиках действует множество организаций, претендующих на роль партии, причем самого разного типа (от социалистических до либерал-демократических). Но вряд ли можно говорить о многопартийности, ибо она характеризуется не количеством партий, а созданием развитой партийной системы, состоящей из разнотипных партий и выступающей стабилизирующим фактором.

В связи с этим небезынтересно высказывание профессора Гамбарова Ю.С.: "Политическая партия есть общественная группа. Это значит, что она не представляет собой целого народа или общества, а есть... только часть народа или общества. Поэтому одной партии или партии в единственном числе не может никогда существовать: часть предполагает другую часть или другие части, не только существование, но и развитие каждой партии необходимо связать с существованием и развитием, по крайней мере, одной из противных ей партий"¹.

Введение политического плюрализма в институционные рамки предполагает смену роли партий в политическом процессе – ротацию в качестве правящих и оппозиционных, что служит необходимым элементом стабильности общества.

¹ Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. Спб, 1904, с. 3-4.

До тех пор же, пока не появится что-то схожее с четко организованной партийной системой, где все стороны принимают правила игры, только определенная доля президентализма будет способна сочетать легитимность и эффективность. А до тех пор, по выражению Яна Эльстера, требования конституционного права будут иметь весьма незначительную роль в определении места института президента в системе сдержек и противовесов. Вместо этого полномочия президента будут подгоняться под конкретного кандидата на этот пост. Создание института президента будет являться лишь частью более широкого политического процесса, когда полномочия президента станут предметом торга, и будут выторговываться в обмен на другие политические требования¹. Кроме того, тут кроется и одна опасность. По сути дела незрелость партий в некоторой степени повышает роль президента и, возможно, президент, если даже не помешает, во всяком случае может не помочь их созданию. Подавляющее большинство зарубежных стран, имеющих задачу обеспечить полноценное созревание партийных систем, в первую очередь, обращались к закону о выборах в парламент и большое значение придавали выборам по партийным спискам, что неизменно импульсировало развитие политических партий. В этом смысле отрадна тенденция “развития” избирательного кодекса Армении, где неуклонно возрастает количество мест парламента, предусмотренных для выборов по партийным спискам. Для каждого периода развития существуют первостепенные и второстепенные проблемы, и в этом плане куда важнее импульсировать развитие партий через институт выборов.

Расширение социального и политического плюрализма, многовариантность общественного развития, создают объективные социально-экономические и политические предпосылки создания и

¹ John Elster: Bargaining over the Presidency / EECR – Vol 2. N4. Fall 1993 / Vol 3. N1. Winter 1994.

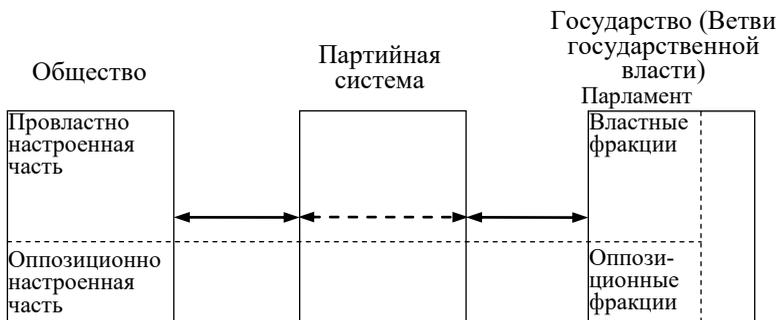
функционирования многопартийности, выполняющей "роль посредника между обществом и государством"¹.

Ведь в самой природе политических партий заключена их роль посредников между обществом и государством. Природа партий обуславливает то, что партийная система выполняет функции, вытекающие из взаимодействия гражданского общества и правового государства. К этим функциям относятся проведение выборов (электоральная), трансформация стихийной борьбы общественных сил в конституционную борьбу демократических противоположностей – большинства и меньшинства (трансформационная), согласование социальных интересов в достижении политических компромиссов (консенсуальная), осуществление контроля общества за государством через парламентский контроль оппозиционных партий за правящими (контрольная). Партийная система – не пассивный придаточный механизм между обществом и государством, а активный фактор, влияющий на то и на другое. Взаимодействие общества и государства партийная система воспроизводит внутри себя и моделирует в виде взаимоотношений между оппозиционными и правящими партиями: оппозиционные партии олицетворяют общественность, правящие – государственный аппарат. Общественное недовольство правительством погашается изменением политики правящей партии, перегруппировкой партийных блоков новыми выборами и сменой партий у власти. Институциональный динамизм партийной системы, выражающийся в смене партиями ролей правительства и оппозиции, является необходимым условием социально-политической стабильности общества и государства. Но, к сожалению, вышеизложенная классическая ситуация полностью деформируется в большинстве постсоветских государств, где правящие

¹ Филатов В.В. Многопартийная система как предпосылка формирования гражданского общества и правового государства. / Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991, с. 41.

элиты не столько заняты формированием многопартийной системы играющей роль посредника между обществом и государством, сколько формированием декоративных партий одноразового или многократного использования (см. схемы 1 и 2).

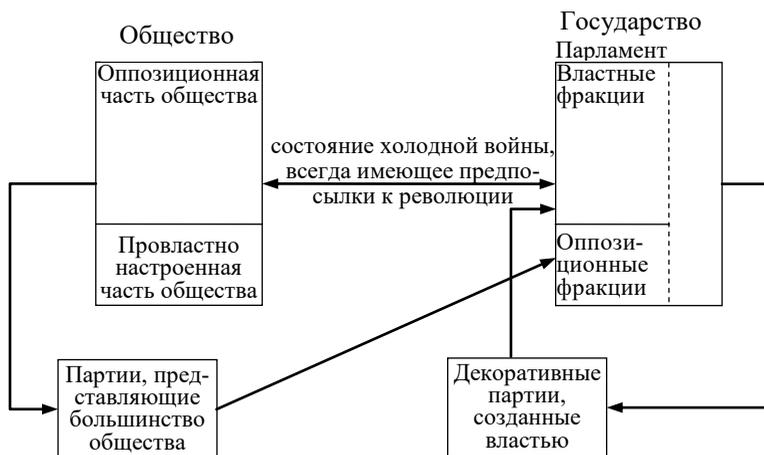
Схема № 1



Как видим тут ситуация большинства и меньшинства в обществе отражается в партийной системе и через выборы в целом отражается в государственных органах, через представительный орган – Парламент. Именно представительная сущность парламента есть основа парламентаризма, она доминантна по отношению к законодательной функции. Более того, парламент принимает акты высшей юридической силы (после конституции) – законы, а остальные государственные органы – подзаконные акты, потому что только парламент отражает реальную ситуацию в обществе через партийные фракции и представляет эту ситуацию в системе публичной власти. Поэтому трудно переоценить значение справедливых выборов, на которых и зиждется демократия. К сожалению, фактический статус президентов в постсоветских республиках дает им возможность двигаться или к схеме 1, или же к схеме 2, когда выборы сфальсифицированы, парламент не представляет

истинную ситуацию в обществе, нет партийной системы играющей роль посредника между обществом и государством, в результате этого становится невозможным формирование гражданского общества. Однако любая политическая элита должна знать, что на какое то время можно деморализовать и лишит дееспособности общество, но победить его нельзя, и конец такой ситуации – революция¹.

Схема № 2



Известный образец взаимодополняющего единства правового государства и многопартийной системы дает нам политическая жизнь развитых стран. Система разделения властей оказалась удачным организационным механизмом власти, позволяющим безболезненно производить периодическую смену партий у власти. Партии по-разному соотносятся с законодательной, административной и судебной ветвями власти. В сфере законодательной происходит слияние партий и органов

¹ Конечно политический реализм многограннее чем эти схемы, но они наглядно демонстрируют основной принцип «классической» ситуации и её деформацию.

государственной власти: парламент, иные представительные органы состоят из партийных фракций, организующих всю их работу. В сфере правительственной власти устанавливается монополия правящей партии. При парламентской форме правления правящая, формирующая правительство партия определяется большинством мест в парламенте. В президентской республике правительство формируется президентом, поэтому здесь партия парламентского большинства не всегда бывает правительственной партией. В президентской республике часто возникает раздельное правление партий – партии президента и партии парламентского большинства. Степень проникновения правящей партии в аппарат исполнительной власти, отношения между государственными бюрократами и партийными политиками в разных странах складываются по-разному. В одних странах (Франция, Япония, Норвегия, ФРГ) политика и государственная служба жестко не разделены, политики и бюрократы занимают примерно равные позиции, происходит их слияние в единую государственную элиту. В других странах (Бельгия, Австрия, Италия, США) политики в определенной мере подчиняют себе бюрократию, так как правящая партия имеет право на замещение относительно широкого круга должностей. В третьих странах (Дания, Голландия, Швеция, Англия, Австралия, Новая Зеландия) политика и государственная служба конституционно отделены друг от друга, при смене партий у власти чиновники остаются на своих местах, а политические деятели отстраненной от власти партии не могут занимать государственные должности¹.

Однако если расширение социального и политического плюрализма способствуют развитию многопартийной системы, то размывание всей социальной системы сильно затрудняет этот процесс. Дело в том, что старая структурированность социальной системы общества почти

¹ Бунин И.М. Высшая бюрократия в политической системе развития капиталистических стран. // Сов. государство и право. 1964. N2, с. 99-100.

уничтожена, а новой еще нет. Просто идет процесс "смывания" среднего класса и сильной поляризации общества. А такое общество может стать питательной базой для появления партий крайностных взглядов и идеологий. Кроме того, поскольку партия олицетворяет идеи и чаяния лишь части населения, то без четкой социальной базы она не партия, а просто группа людей. Это очень ослабляет партии. Возможность действовать не оглядываясь на деструктурированное общество и слабые партии у правящих элит, в первую очередь, у президентов республик несравненно повышается. А сильная поляризация общества нагнетает конфликтность в республиках, что усиливает соблазн прибегать к авторитарным методам управления и снижает степень терпимости к инакомыслию. Такая ситуация слишком отягощает бремя президентской власти.

В настоящее время в постсоветских республиках формируется переходная партийная система, состоящая как из противостоящих друг другу, так и блокирующихся между собой партий. Ее отличительные черты: а) нечеткость социальных ориентаций многих партий; б) асистемность всего конгломерата партий. В связи с этим необходимо создать равные правовые и финансовые возможности всем партиям и общественно-политическим движениям добросовестно состязаться друг с другом в политическом процессе. И роль президента в этом вопросе трудно переоценить.

Развитие социального и политического плюрализма в СНГ в большинстве своем находится, на наш взгляд, еще на начальной стадии. Процесс этот длительный, ибо он зависит не только от объективных условий жизнедеятельности общества, но и субъективных – изменения массового и индивидуального сознания, развития человеческой личности во всех ее социально-культурных и нравственно-психологических качествах. В свете сказанного необходимо отметить, что Армения выгодно отличается от других республик СНГ в том плане, что ее

досоветские партии, уйдя за рубеж, не прекратили свое существование, а наоборот, развернули очень активную деятельность в диаспоре и в результате сохранили свои традиции, т.е. если армянская государственность была прервана, то традиции партий – нет. После распада СССР эти партии вернулись в Армению (АРФ (Дашнакцутюн) и Рамкавар-Азатакан (демократ-либералы)) и активно включились в ее политическую жизнь. Наличие таких партий, одной из которых (АРФ-Дашнакцутюн) 115 лет, не могло не ускорить процесс создания партийной системы Республики.

Выгодно отличаются и Балтийские республики, где коммунизм не успел запустить глубокие корни. Хуже дело обстоит с республиками Средней Азии и Азербайджана.

На сегодняшний день в Литве, Латвии, Эстонии, Украине, Армении и Грузии складывается сугубо европейская политическая традиция: когда президент объявляется внепартийной фигурой.

Партии же делятся на «правящие», поддерживающие президентов, и оппозиционные. Особенность же большинства постсоветских республик заключается в том, что зрелость и развитие партий и в конечном счете партийной системы слишком зависит от президента.

§4. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

Прежде чем перейти к предмету исследования отметим, что положение президента обусловлено не только местом и объемом полномочий, отведенных ему Конституцией, но и практикой их осуществления. В этом плане конституция и реальное положение дел не всегда совпадают, что обусловлено особенностями исторических,

экономических, политических и других условий жизни конкретного общества. В этой связи можно отметить, что реальность Конституции зависит от того, насколько она согласуется с политической и правовой психологией основной массы населения. Если общественная психология и менталитет не способны еще воспринимать суть парламентаризма, но постоянно персонифицируют власть, какова бы ни была правовая система сдержек и противовесов, на определенном этапе развития реальные возможности президента всегда будут превышать его конституционные полномочия. И не учитывать этот момент при анализе конституционных полномочий постсоветских президентов нельзя.

Анализ конституционных полномочий президентов России, Азербайджана, Узбекистана и т.д. показывают, что многие из них либо непосредственно имеют исполнительный характер, либо в значительной степени приближены к последнему¹. И мы полностью солидарны с аналогичным утверждением Окунькова Л.А. В целом президенты постсоветских республик в той или иной мере оказывают решающее влияние на формирование и отставку правительства, председательствуют на заседаниях последнего, определяют содержание деятельности правительства².

Ст.112 Конституции Азербайджана гласит: "В Азербайджанской Республике исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики"; по ст.131 "Премьер-министр Азербайджанской Республики назначается Президентом Азербайджанской Республики по согласованию с Милли Меджлисом Азербайджанской Республики.

¹ Чем западнее расположены республики, тем удаленнее президент как глава государства от исполнительной власти, тем сбалансированнее система сдержек и противовесов, и наоборот. После конституционных изменений Армении можно причислить более к восточноевропейским и балтийским республикам.

² Окуньков Л.А. Указ. соч. с. 77.

Президент Азербайджанской Республики вносит на обсуждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики предложение о кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одного месяца со дня начала исполнения своих обязанностей или не позднее двухнедельного срока со дня ухода в отставку Кабинета Министров Азербайджанской Республики.

Милли Меджлис Азербайджанской Республики дает согласие по кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одной недели со дня представления этой кандидатуры. Если указанный порядок будет нарушен или три раза подряд не будет дано согласие на назначение на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики кандидатур, представленных Президентом Азербайджанской Республики, то Президент Азербайджанской Республики может назначить Премьер-министра Азербайджанской Республики без согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики".

По ст.89 Конституции Узбекистана, "Президент Республики Узбекистан является главой государства и исполнительной власти в Республике Узбекистан. Президент Республики Узбекистан является одновременно Председателем Кабинета Министров". Кроме того, согласно ст.18, "все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения. Льготы могут быть установлены только законом и должны соответствовать принципам социальной справедливости".

Конституция Казахстана в ст.67 устанавливает: "Премьер-министр Республики Казахстан:

- 1) организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу;

- 2) в течение месяца после своего назначения представляет Парламенту доклад о Программе Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторный доклад о Программе в течение двух месяцев;
- 3) подписывает постановления Правительства;
- 4) докладывает Президенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;
- 5) выполняет другие функции, связанные с организацией и руководством деятельностью Правительства".

Согласно ст.70 Конституции Казахстана, "Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан. Правительство и любой его член вправе заявить Президенту Республики о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций. Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Парламентом вотума недоверия Правительству. Президент Республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки. Принятие отставки означает прекращение полномочий Правительства либо соответствующего его члена. Принятие отставки Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей. При отклонении отставки Правительства, заявленной в связи с выражением ему Парламентом вотума недоверия, Президент вправе распустить Парламент. Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства".

Ст.71 Конституции Кыргызстана устанавливает:

"1. Премьер-министр назначается Президентом Кыргызской Республики с согласия Собрания народных представителей.

2. Предложение о кандидатуре Премьер-министра вносится в Собрание народных представителей не позднее двухнедельного срока со дня вступления в должность вновь избранного Президента Кыргызской Республики, после отставки Премьер-министра, Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Собранием народных представителей.

3. Собрание народных представителей принимает решение о даче согласия на назначение Премьер-министра не позднее семи дней со дня внесения предложения о кандидатуре.

4. После трехкратного отклонения Собранием народных представителей представленных кандидатур Премьер-министра Президент Кыргызской Республики назначает Премьер-министра и распускает Собрание народных представителей.

5. Собрание народных представителей может выразить недоверие Премьер-министру. Постановление о недоверии Премьер-министру принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Собрания народных представителей. После выражения Собранием народных представителей недоверия Премьер-министру Президент Кыргызской Республики вправе объявить об отставке Премьер-министра либо не согласиться с решением Собрания народных представителей в течении трех месяцев повторно выразит недоверие Премьер-министру, Президент Кыргызской Республики объявляет об отставке Премьер-министра либо распускает Собрание народных представителей".

И согласно ст.72 той же Конституции:

"1. Контроль за работой Правительства Кыргызской Республики осуществляет Президент Кыргызской Республики. Президент вправе председательствовать на заседании Правительства.

2. Премьер-министр ежегодно представляет в Законодательное собрание и Собрание народных представителей отчет о работе Правительства".

Примечательно, что постсоветское конституционное регулирование ввело нововведение в современную конституционную практику полупрезидентских республик. Дело в том, что в отличие от Франции, где большинство актов президента контрассигнуются правительством, а решения последнего подписываются президентом, согласно постсоветским конституциям, решения главы государства не контрассигнуются премьер-министром. И этот механизм один из многочисленных элементов конституционной системы постсоветских республик, показывающий, кто есть хозяин в области государственного управления¹.

Конституция предоставила президенту очень важные полномочия в области государственного управления. Его согласие необходимо для осуществления многих полномочий премьер-министра. Такая ситуация создает подчиненное конституционное положение премьер-министра перед президентом.

Постсоветская конституционная практика такова, что премьер-министр свою политику постоянно должен согласовывать с главой государства.

Премьер-министр может проявить большую независимость от президента в осуществлении своих функций лишь в том случае, если имеет поддержку большинства парламента. Однако парламентское

¹ Исключения составляют лишь Балтийские республики.

большинство, как показывает жизнь, в нынешних политических условиях еще долго будет равняться на главу государства.

Следует отметить, что в России порой недооценивается вся глубина и концептуальность конституционных изменений во взаимоотношениях Президента и Правительства. Например, Митюхов М.А. полагает, что Конституция России 1993 года лишь изменила формы взаимодействия институтов Президента и Правительства. Согласно ему, все это не имеет принципиального значения, ибо вместо прежней формулировки "Президент руководит деятельностью Совета Министров Российской Федерации" в Конституции закреплено право Президента председательствовать на заседаниях Правительства и принимать решение о его отставке¹. Мы вполне солидарны с Окуньковым Л.А., который категорически не соглашается с такой трактовкой конституционных изменений в данной области². С нашей точки зрения это очень однобокий подход к данной проблеме. Ибо нельзя ставить знак равенства между президентом, возглавляющим одну из ветвей власти – исполнительную, и президентом, имеющим довольно сильные рычаги воздействия на исполнительную власть, но стоящим над различными ветвями власти. Эти условия делают его более влиятельным, ибо он получает возможность контролировать и остальные ветви власти. Такая ситуация прослеживается в большинстве постсоветских республик. Однако, исходя из сегодняшних реалий, невозможно утверждать, что премьер-министр руководит действиями правительства. Следует исходить из того, что сам президент республики и есть глава правительства. Премьер-министр руководит текущей деятельностью правительства, а президент формирует политику правительства.

¹ Конституция. Закон. Подзаконный акт. М., 1994. с. 87.

² Окуньков Л.А. Указ, соч., с. 81.

Такое соотношение полномочий президента и премьер-министра отражается, например, в ст.106 Конституции Беларуси. В ней говорится, что "премьер-министр руководит текущей деятельностью правительства". Из этого текста очевидно, что премьер-министр руководит лишь деятельностью правительства, а не им самим. Фактически Совет Министров на своих заседаниях, возглавляемых Президентом, принимает решения, осуществлением которых руководит премьер-министр. То есть, образно выражаясь, премьер-министр есть исполнитель решений президента. Вообще для республик СНГ характерна доминирующая роль президента в системе политико-правовых институтов. Но и тут степень значимости председателя правительства различна. Согласно ст.113 Конституции РФ: "Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу"¹. Фактически, тут отводится особое место Председателю Правительства РФ, ибо он не только возглавляет Правительство, но и определяет основные направления его деятельности. Однако, как мы видим, для этой деятельности установлены рамки. В формулировке ст. 87 Конституции РА, нет рамок в виде указов президента. Она гласит: «Премьер-министр руководит деятельностью правительства и координирует работу министров». Схожую с армянской ситуацию мы встречаем в Литве. Согласно Конституции Литовской Республики Президент с одобрения Сейма назначает и освобождает премьер-министра, поручает ему образовать правительство (ст.84 п.п. 4, 5). Но руководит деятельностью правительства и представляет его премьер-министр Республики, а не Президент (ст.97 Конституции Литвы). Аналогичную статью мы

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

встречаем и в Конституции Эстонской Республики: "Премьер-министр представляет Правительство Республики и руководит его деятельностью..." (ст.93).

В текстах Конституции Азербайджана (ст.112), Конституции Таджикистана (ст.64), Конституции Узбекистана (ст.89), Конституции Туркменистана (ст.54), в отличие от других постсоветских республик, более однозначно проходит идея о том, что в сфере государственного управления главенствующая роль однозначно отведена президенту, ибо тут президенты одновременно и главы государств и главы исполнительной власти.

Пребывая между молотом и наковальней – президентом, который назначает и смещает его, и парламентом, премьер-министр находится в очень затруднительном положении. Однако в своих взаимоотношениях с президентом и парламентом, премьер-министр предпочтение всегда отдает первому, ибо президент, кроме обладания больших рычагов влияния на премьера, в известной степени, как правило, контролирует и большинство парламента. Фактически обязанный постоянно равняться на президента глава правительства, при разногласиях с последним, не имеет иного выбора, чем между подчинением или уходом в отставку. На основе вышеизложенного можно утверждать, что постсоветский президент де-факто является верховным руководителем исполнительной власти и в полупрезидентских постсоветских республиках.

Доминирующая роль президента проявляется и в проблеме совершенствования структуры правительственных учреждений. В авторитарных странах президенты по собственному усмотрению ликвидируют одни министерства, учреждают новые ведомства, изменяют функции и структуры существующих органов исполнительной власти. В демократических странах те или иные реорганизации

правительственного аппарата относятся к совместной компетенции исполнительных и законодательных органов¹.

Так, согласно ст.67 п.8 Конституции Литовской Республики, именно Парламент (Сейм) "по предложению Правительства образует или упраздняет министерства Литовской Республики". В соответствии со ст.46 Конституции Кыргызстана, "Президент Кыргызской Республики определяет структуру Правительства Кыргызской Республики...". Ст.94 Конституции Эстонской Республики, в целях упорядочения сфер управления, образование соответствующих министерств возлагает на закон, то есть парламент (ст.94). Конституция Республики Узбекистан также решение данного вопроса оставляет за парламентом: "К исключительным полномочиям Олий Межлиса Республики Узбекистан относятся... определение системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Узбекистан" (ст.76 п.4). Подтверждает это положение ст.93 п.8 той же Конституции, согласно которому Президент Республики образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение Олий Межлиса². И это при том, что в Узбекистане Президент является главой исполнительной власти. На наш взгляд, концентрация функций исполнительной власти одновременно у президента и правительства не лучшая форма руководства государственной властью. И, выражаясь словами Окунькова Л.А., "с таким состоянием можно мириться как с "родимым пятном" отечественного опыта в условиях переходного периода, но нельзя допустить перерастания его в злокачественную опухоль двоевластия на

¹ Подробнее об этом см.: Сахаров Н.А. Указ. соч., с.87.

² Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1994.

уровне исполнительной вертикали"¹. Пока что в постсоветских республиках такого двоевластия нет за счет однозначного доминирования президента. Однако такая ситуация вполне реальна при стечении ряда обстоятельств (изменение ситуации в парламенте, поддержка последним премьер-министра против президента и т.п.). И тогда тупиковая ситуация для политической системы постсоветских республик будет неминуема. А посему правильнее уже сегодня сбалансировать эти отношения, где глава государства не может заменять собою главу правительства и четко обозначить круг полномочий всех институтов власти. То есть не идти на поводу у конъюнктуры, а влиять на нее в «нужном» направлении.

§5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОТНОШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА И ПРЕМЬЕР- МИНИСТРА В СВЕТЕ ВОЗМОЖНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

Поскольку тенденция эволюции взаимоотношений между президентом и правительством в своей сути основывается на особенностях взаимоотношений между президентом и премьер-министром, проанализируем перспективы развития взаимоотношений последних.

Ситуацию, сложившуюся в исполнительной власти постсоветских республик, можно охарактеризовать так: республика находится на перепутье. Ученые и политики предлагают различные решения, пытаются предсказать возможные пути развития государственно-правовых институтов. При этом одни считают целесообразным сохранить их в том

¹ Окуньков Л.А. Указ. соч., с. 83.

виде, в каком они есть, другие, полагая, что эволюция неизбежна, предлагают направить ее в "нужное русло". Большинство обозревателей сходятся на том, что развитие режима идет по пути усиления президентской власти. Однако такое усиление отнюдь не означает, что постсоветские республики приближаются к установлению классического президентского режима. Скорее это свидетельствует об углублении процесса авторитаризации режима, выражающегося, прежде всего, в усилении личной власти президента республики. Такое положение дел в какой-то мере повторяет ситуацию во Франции середины семидесятых годов¹. Сказанное требует осмысления ситуации и нахождения оптимального решения сложившейся ситуации в исполнительной власти.

В этом плане отметим, что логика взаимоотношений президента и премьер-министра обусловлена не только местом, отведенным Конституцией каждому из них, но и практикой эволюции посткоммунистического режима.

Страны центральной и восточной Европы и страны Балтии, в той или иной мере, но верно двигаются в направлении максимального сближения формально-юридической и практической ситуаций. Если конституция учредила парламентскую республику (Венгрия, Чехия, Латвия и т.д.) то де-факто они есть парламентские республики. Если речь идет о полупрезидентской республике (Польша, Румыния, Литва и т.д.), то и тут де-факто имеем ситуацию доминантности парламентского большинства, когда от его поддержки зависит фактический статус Президента. Конституционные изменения Армении 2005 года ввели её в число этих стран.

Согласно Конституции Республики Армения, Президент назначает премьер-министром лицо, обладающее поддержкой парламентского

¹ См. например: Серебrenников В.П. Конституционное право Франции. Минск, изд. БГУ. 1976.

большинства (абсолютного большинства если нету, то относительного большинства), на основе совещания с парламентскими фракциями. Президент более не имеет полномочий сместить премьер-министра. Последний может быть смещен только в случае потери поддержки парламентского большинства. Министры назначаются и освобождаются Президентом по представлению премьер-министра (ст. 55 п. 3 Конституции). Структура правительства определяется уже не указом Президента, а законом по предложению правительства (ст. 85 Конституции). Согласно ст. 74.1 Конституции Президент единолично распускает Национальное Собрание только в одном случае, когда Национальное Собрание два раза подряд в течении двух месяцев не утверждает программу деятельности правительства. Из вышеизложенного видно, что правительство фактически формируется на основе позиции парламентского большинства, тут президент играет пассивную роль. Поэтому логично, что после всего этого, дважды не утвердив программу деятельности «своего» правительства Национальное Собрание ввергает страну в политический кризис. Логика системы сдержек и противовесов требует чтобы другой институт первичного мандата – Президент, распустив парламент, вывел страну из кризиса. Конституция Республики Армения выдержала логику полупрезидентской или смешанной модели организации республиканской власти. Если парламентское большинство поддерживает президента, последний де-факто становится центральной фигурой и фактическим главой правительства, если нет, то центральной фигурой становится премьер-министр. То есть все зависит от расстановки политических сил в парламенте, доминантная роль которой очевидна. Можно сказать, что Армения «вырвалась» из порочного круга, когда формально имеем дело с полупрезидентской конституцией, а фактически с «суперпрезидентской» (сверхпрезидентской) республикой. С нашей точки зрения именно эту

задачу должны решить большинство постсоветских стран, членов СНГ. Иначе обстоит дело в России, Азербайджане, Беларуси, где Президент несколько раз представляет парламенту кандидатуру в премьер-министры, и, если парламент установленное конституцией количество раз не утверждает последнего, Президент имеет право просто распустить парламент. Так, согласно ст.111 Конституции РФ: "1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. 2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. 3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. 4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы."

Ст.131 Конституции Азербайджана гласит: "Премьер-министр Азербайджанской Республики назначается Президентом Азербайджанской Республики по согласованию с Милли Меджлисом Азербайджанской Республики.

Президент Азербайджанской Республики вносит на обсуждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики предложение о кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одного месяца со дня начала исполнения своих обязанностей или

не позднее двухнедельного срока со дня ухода в отставку Кабинета Министров Азербайджанской Республики.

Милли Меджлис Азербайджанской Республики дает согласие по кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одной недели со дня представления этой кандидатуры. Если указанный порядок будет нарушен или три раза подряд не будет дано согласие на назначение на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики кандидатур, представленных Президентом Азербайджанской Республики, то Президент Азербайджанской Республики может назначить Премьер-министра Азербайджанской Республики без согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республик".

И согласно ст.106 Конституции Беларуси, "исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления.

Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

Правительство Республики Беларусь состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В состав Правительства могут входить и руководители иных республиканских органов государственного управления.

Премьер-министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей. Решение по этому вопросу принимается Палатой представителей не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения по кандидатуре Премьер-министра. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей Президент Республики Беларусь

вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы".

Премьер-министр становится, таким образом, полностью зависимым от главы государства, но сохраняется в то же время и его зависимость от парламента (где может измениться большинство). Однако зависимость от президента в нынешних посткоммунистических условиях значит неизмеримо больше, чем зависимость от парламента.

В этих условиях все более контурно за спиной главы правительства проступает фигура президента республики.

Таким образом, в условиях, когда глава государства обладает всеми политическими средствами, чтобы заставить премьер-министра подчиняться, а последний не имеет по существу никаких возможностей, чтобы повлиять на президента, приходится говорить о формальности института премьер-министра.

Правительство в большинстве постсоветских республик, как правило, не исходит, как, например, во Франции¹, от Национального Собрания и союзов или разногласий парламентских групп, а исходит от президента республики.

Выбор президента республики всеобщим голосованием ясно установил принцип приоритета главы государства. Он является де-факто руководителем исполнительной власти. Именно он, со своим правительством, должен определить политику и вести ее. Премьер-министр же де-факто – всего лишь первый из министров.

В отношениях между президентом и премьер-министром однозначно доминирует первый. Однако, заглядывая в будущее, можно констатировать, что такое положение дел может не выдержать испытания временем. При иных политических, экономических и других реалиях, когда большинство парламента сумеет проявить меньшую

¹ Подробнее об этом см.: Крутоголов М.А. Указ. соч., с. 264-265.

зависимость от президента, то опирающийся на него премьер-министр может и изменить сложившуюся практику и установить такие взаимоотношения с президентом, которые больше будут походить на аналогичные отношения в классических полупрезидентских республиках, когда решающим фактором является большинство парламента и его отношение к президенту, а не президент сам по себе и его отношение к большинству парламента.

Однако конституционные механизмы должны очень четко определить и рассчитать политические реалии своей страны, чтобы не решить вопрос половинчато, иначе, вместо одной проблемы, получим совершенно другую, не менее сложную. В этом случае, просто "неполный дуализм" в исполнительной власти сменится дуализмом. Об этом свидетельствует и практика зарубежных классических полупрезидентских республик¹. Премьер-министр станет сильным человеком в исполнительной власти. Он более не будет рассматриваться как исполнитель воли президента. Он попытается стать главой парламентаского большинства, которое, как правило, относительно и не всегда единодушно. Однако президент сохраняет возможность в любую минуту положить конец его полномочиям и пойти на конфликт с парламентаским большинством. Ведь согласно конституциям ряда постсоветских республик право президента сместить премьер-министра не обусловлено никакими условиями. Просто парламентаское большинство не будет утверждать программу деятельности новых правительств или не утвердит три раза кандидатуру премьер-министра (РФ, Азербайджан). Президенту придется пойти на роспуск парламента. Но, как мы уже отметили, он может пойти и на это. Такое положение дел не может не стеснять премьер-министра, поддерживаемого парламентаским большинством. И не может быть никакой уверенности,

¹ Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 95.

что президент полностью предоставит бразды правления премьер-министру. Не трудно понять, что такое положение дел не может не привести к серьезному параличу властей. Проблема усугубляется и тем, что при дуализме в исполнительной власти фактически премьер-министр, не справляющийся со своими обязанностями, столь же будет опасен для президента, как и премьер-министр, который справляется с ними слишком хорошо. В плане сказанного совершенно ясно, что "неполный дуализм", сменивший в исполнительной власти "чистый дуализм", не решит проблему, а просто приведет к возникновению другого рода негативных проблем. Такое положение дел требует нахождения взаимоприемлемого для сторон и общества решения. Ведь неясности и недоговоренности в области организации исполнительной власти не могут способствовать слаженной и эффективной деятельности последней. С этой точки зрения следует на законодательном уровне окончательно определить, кто возглавляет исполнительную власть, кто ее контролирует и кто ответственен за ее эффективность. Линия на укрепление самостоятельности и ответственности правительства должна быть отражена в законодательной политике парламента по организации государственной власти. Такой подход к проблеме нельзя рассматривать как попытку ущемления прерогатив главы государства. Просто, как справедливо замечает Окуньков Л.А., разграничение сфер деятельности последнего внесет ясность, кто конкретно отвечает за состояние и управляемость единой исполнительной вертикалью и за обеспечение эффективности государственной власти в целом¹.

Конечно, президент, избранный народом, и премьер-министр, назначенный президентом, явно не равноценные фигуры. И в этом плане дублирование функций в исполнительной власти может сохраниться. Но такое дублирование следует рассматривать как резервные возможности

¹ Окуньков Л.А. Указ. соч., с. 80-81.

президента. В системе исполнительной власти должно быть обеспечено верховенство правительства. Президент должен концентрировать свои усилия на координирующих и гармонизирующих функциях. При необходимости он может застраховать своим вмешательством эффективность функционирования исполнительной власти. Но выполнять в полном объеме функции исполнительной власти должно правительство. И это будет логично, ибо принимать решения должен тот, кто и отвечает за них.

И наконец, можно ввести институт контрассигнатуры, что обеспечит тесный контакт между президентом и правительством и позволит в области государственного управления обеспечить взаимное сдерживание.

§6. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА И ПАРЛАМЕНТА В СВЕТЕ ВОЗМОЖНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

Ситуация, сложившаяся на сегодняшний день, когда большинство парламента поддерживает президента республики, очень упрощает действие конституции. Нет никаких осложнений в решении вопросов, где необходимо участие как президента, так и парламента. И, в первую очередь, сказанное касается вопроса формирования правительства президентом и одобрения программы деятельности правительства парламентом или же одобрения кандидатур в члены правительства и премьер-министров.

Однако теоретически нельзя не допустить возможности в будущем расхождений между президентом и парламентом. Причем такая теоретическая возможность, став в будущем политической реальностью,

может породить серьезный политический и правовой кризис. И в этом плане одним из острых политических и правовых вопросов наших дней является проблема: какие средства содержат постсоветские конституции на случай возможного конфликта между президентом и большинством парламента. В случае конфликта между последними, за кем остается последнее слово, за президентом, имеющим право распустить парламент, или за парламентом, имеющим право возбудить импичмент. Положение дел усугубляется и тем, что и парламент и президент избираются одним и тем же избирательным корпусом. Кроме того, на сегодняшний день в постсоветских республиках электорат политических партий очень нестабилен, что обусловлено аморфностью всей социальной системы республик, незрелостью политических партий. В то же время президентское большинство, то есть круг лиц, отдавших свои голоса за президента, также весьма подвижен. Это обусловлено низкой правовой культурой общества, которое отдает свои голоса не столько за определенную политическую программу кандидата, сколько за определенную личность и определенный стиль руководства республики.

К сожалению, конституции не предусмотрели каких-либо эффективных средств разрешения возможного конфликта между президентом и парламентским большинством, ибо имеющиеся в ней правовые механизмы могут быть эффективны в странах с устоявшимися демократическими традициями, но не исходят из реалий посткоммунистических обществ.

Анализируя возможность роспуска парламента или досрочного прекращения исполнения президентом своих обязанностей, можно прогнозировать две ситуации при расхождениях между главой государства и парламентом: первое, когда президент избран после выборов в парламент; второе, если парламент избран после президентских выборов. Итак, каковы возможные конституционные формы и методы

разрешения конфликта между президентом и парламентом в вышеуказанных двух случаях¹?

В первом случае, если президентские выборы отразили серьезные изменения в расстановке политических сил в республике по сравнению с той, что было в период парламентских выборов, то вновь избранный президент может распустить парламент. И это будет понятно. Кроме того, будет дана возможность, чтобы народ еще раз подтвердил происшедшие изменения. Если в парламент будет избрано новое большинство – соответствующее президентскому курсу, то кризис будет разрешен. Однако поскольку в постсоветских странах на президентских выборах избиратели, как правило, ориентируются на личность, а не поддерживающие его партии, то вполне возможна ситуация, когда избирательный корпус, отдав голоса на президентских выборах одной личности, проголосует на парламентских выборах за совершенно другую партию или их коалицию. В таком случае большинство в парламенте, избранном взамен распущенного, останется по-прежнему иным, чем президентское. И тут возникает вторая из двух вышеуказанных нами ситуация разногласий между президентом и парламентом, когда парламент избирается после президента.

Такое положение дел значительно сложнее. Необходимо отметить, что такая сложная ситуация может возникнуть и в том случае, когда на парламентских выборах, после роспуска последнего, победили сторонники президента, но с течением времени коалиция политических сил, поддерживающих его, распалась, и президентское большинство превратилось в меньшинство. В этих случаях президент, политическая линия которого остается без поддержки, должен или смириться со своей новой ролью, традиционной для глав государств парламентских

¹ В данном случае речь идет о постсоветских полупрезидентских республиках, где есть институт роспуска парламента.

республик, и перестать быть фактическим главой исполнительной власти, или же он должен подать в отставку. Первое маловероятно для президента, избранного всеобщим голосованием, обязавшегося перед избирателями проводить определенную политическую линию. Второй вариант также маловероятен. Во всяком случае опыт некоторых посткоммунистических стран позволяет думать, что президент вместо отставки может пойти и на конфронтацию, что приведет к возникновению двоевластия, конфронтации между президентом республики и парламентом. И такой кризис будет решен силовым способом. Такой ход событий вполне реален для посткоммунистической страны и почти невозможен для страны с устоявшимися демократическими традициями, как, например, Французская Республика. Именно эту особенность сегодняшних реалий постсоветских обществ должны учесть постсоветские конституции. Они должны были иметь в себе статьи, устанавливающие необходимость для вышеизложенной ситуации, или пойти на сотрудничество с парламентским большинством президенту или подать в отставку.

Данная проблема очень актуальна для подавляющего большинства постсоветских республик. До того времени, пока большинство парламента совпадает с президентским, то есть и президент, и большинство депутатов поддерживает и проводит одну и ту же политическую линию, проблем не возникает, ибо конституционный механизм, основанный на этом консенсусе президента, правительства и парламента, будет функционировать без сбоев. И даже наблюдаемый рост и концентрация власти в руках глав государств будет покрываться необходимой поддержкой парламента, что будет обеспечивать необходимое единство режиму. Но что произойдет, если большинство в парламенте завоюют, скажем, левые силы. Вопрос этот вовсе не гипотетический и в последние годы стоит перед политическими и

государственными деятелями постсоветских республик. Каковы же будут в этом случае позиции президентов республик, избранных правым большинством и вынужденных сотрудничать с левым большинством парламента, или же наоборот, когда "левый" президент должен сотрудничать с "правым" большинством парламента.

Если, продолжая нашу гипотезу, в случае победы левых сил на выборах в парламент глава государства назначит премьер-министром своего сторонника, то парламент сможет выразить ему недоверие. И возникает, таким образом, конфликт, юридического решения которого Конституции, как мы уже показали, не предусмотрели. Мы оставляем в стороне возможные политические решения и последствия этого конфликта. Тут возникает и второй вопрос. Кто может быть в случае конфликта арбитром между президентом и парламентом.

Вряд ли можно согласиться с такой интерпретацией Конституции, где одна из сторон-участниц конфликта будет в то же время арбитром в споре. Результат такого "арбитража" нетрудно предугадать. Вполне вероятен сценарий, когда глава государства попытается предложить парламенту нового премьер-министра, сторонника президентской линии. И если депутаты вновь выразят ему недоверие, распустит парламент.

Избрание нового большинства на новых выборах будет означать победу президента. И Конституция будет толковаться в пользу растущей власти главы государства.

Но переизбрание левого большинства будет означать необходимость для президента считаться с волей большинства избирателей. Он должен будет ей подчиниться – или уйти в отставку.

Считаться с волей большинства избирателей означает назначить новое правительство, которое не допустит толкования Конституции в пользу президента.

Значит, положение президента резко станет похожим на роль президента при парламентском толковании режима, ибо если народ

путем всеобщего голосования решает доверить управление страной тем или иным силам, то любая процедура, которая предоставит это управление другим политическим силам, будет, несмотря ни на какие юридические аргументы, отказом от принципов демократии. И если президент не согласится с волей, выраженной народом на выборах в парламент, никакие юридические изощрения не смогут прикрыть очевидное нарушение главного смысла выборов – решения народом вопроса о том, кто им будет управлять. И выбор будет в этом случае лежать не между парламентским большинством и президентом, а между демократией и авторитаризмом.

Единственный, по нашему мнению, выход из данной ситуации – назначение президентом премьер-министра и членов правительства с учетом мнения большинства парламента, независимо от того, совпадает это мнение с подходом президента или нет. То есть в полупрезидентских постсоветских республиках последнее и решающее слово в формировании правительства должно исходить от парламента, а не президента.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Изучение процесса становления и развития института президента в мире, анализ особенностей правового положения этого института в постсоветских республиках позволили автору прийти к ряду умозаключений, которые можно выразить в следующих выводах:

1. В США создатели Конституции настолько боялись получить нового монарха, что для начала они учредили очень незначительную и слабую президентскую власть, и эта ограниченная исполнительная власть, постепенно эволюционируя и не нарушая Конституцию, превратилась в «имперское» президентство. Постсоветские республики должны учесть этот феномен в создании сегодня, по сути дела, стартовых позиций института президента.

2. В постсоветских странах очень часто политическая конъюнктура подавляет суть правовых концепций. Правовую мысль полностью подчиняют политической мысли. Такое подчинение неминуемо, но нужно найти меру: до какой степени можно подчинять правовую концепцию политической конъюнктуре, чтобы не потерять суть правовой концепции.

3. Современные конституционалисты должны сконцентрировать свои усилия не только на разделении полномочий различных ветвей власти, но и на разработке такой системы, которая позволит последним эффективно сотрудничать и эволюционировать, сохраняя гармоничность своих взаимоотношений.

4. Постепенно меняются тенденции развития ветвей государственной власти в различных странах. Поступательное развитие исполнительной и президентской власти в Европе почти приостановилось, и тут все чаще обращаются к принципам

парламентаризма. Примером может послужить конституционная реформа Финляндии в 1995 году. В Африке и Латинской Америке усиливается процесс «сдерживания» президентской власти. Конституционные изменения Республики Армения полностью обеспечили ту доминантную роль парламента, которая присуща смешанной форме правления. В том же направлении доминантности роли парламента движется и Украина. Однако в большинстве постсоветских республик еще очень сильны тенденции усиления исполнительной и президентской властей.

5. В систему сдержек и противовесов в широком смысле слова входят не только политико-правовые институты, но и политический режим, правовая культура, правосознание и психология общества. Именно уровнем зрелости и особенностями этих последних обусловлен тот факт, что, во-первых, одинаковая конституционно-правовая концепция президентской власти в различных странах де-факто выливается в совершенно различные модели (США, страны Азии, Латинской Америки и т.д.). И во-вторых, поступательное развитие исполнительной или президентской власти в одних странах приводит к изменению только государственного режима (например, в Великобритании парламентаризм был заменен кабинетным правлением), а в других – к изменению всего политического режима.

6. Модель президентской власти в парламентских республиках неудобна для постсоветских республик, ибо ее эффективность обусловлена рядом факторов, пока не имеющих в странах бывшего СССР (зрелость гражданского общества, когда правительственные кризисы не перерастают в общественные и государственные, зрелость партий и партийной системы, без которых невозможна нормальная деятельность парламента, и т.п.). Тут нет опасности появления единоличной власти, но есть опасность ее недееспособности.

7. Модель президентской власти в президентских республиках также неудобна для постсоветских республик. Незрелость демократических институтов приведут к опасности возникновения единоличной власти. Кроме того, даже при зрелости этих институтов идет постоянный процесс расширения президентской власти, о чем свидетельствуют ученые США¹. Если таково положение дел в США, то что можно говорить о постсоветских странах. Тут нет опасности недееспособности власти, но есть опасность возникновения единоличной власти.

8. Модель президентской власти в полупрезидентских республиках наиболее приемлема для постсоветских республик. Тут парламент не всемогущ, как в парламентской республике, но и не «выключен» из правительственной деятельности, как при президентской республике. Президент и парламент страхуют и сдерживают друг друга. Достаточно сильная президентская власть, достаточно разумная включенность политических партий и парламента в политической процесс делают эту модель «умеренной серединой», между другими крайностными моделями президентской власти.

9. Президентская власть в условиях постсоветских республик² достаточно сильна, чтобы стимулировать или замедлить, вплоть до приостановления, процесс формирования гражданского общества. И тут очень многое зависит от личной приверженности президента к ценностям демократии. А значение гражданского общества очень велико для сдерживания института президента и вообще созревания демократических институтов, когда действует система верховенства права и господства закона, а не система «хорошего» президента.

¹ Cass Sunstein, EECR op.cit.

² Исключение составляют Балтийские республики и Армения.

10. Очень велико значение президентской власти и для созревания многопартийности в постсоветских республиках, а также содержания тенденций развития взаимоотношений президент – правящая коалиция и президент – оппозиционные партии.

11. Институт президента в системе политико-правовых институтов большинства республик СНГ занимает центральное место.

12. Потенциал регулируемости конституционных норм в свете возможных политических изменений, способных изменить суть взаимоотношений президент – премьер-министр, в смысле перспективности очень мал и не сможет отвечать требованиям жизни в случае возможных политических изменений.

13. Потенциал регулируемости конституционных норм в свете возможных политических изменений, когда парламентское большинство не будет поддерживать президента, «не готов» к подобной ситуации.

14. В работе обращено внимание на тот факт, что если большинство постсоветских республик приняли полупрезидентскую концепцию конституции, а посему и институт президента, то следует через свои механизмы, учитывающие их особенности, добиться необходимых последствий, когда, к примеру, президент не может не считаться с парламентским большинством. Если же слепо перенять чужие механизмы, хотя бы той же концепции, то возможны очень серьезные искажения сути полупрезидентской концепции института президента, когда можно будет говорить о сверхпрезидентской власти, контролирующей остальные ветви власти, что чревато изменениями формы правления и политического режима, когда де-юре полупрезидентская конституционная система де-факто трансформируется в сверхпрезидентскую систему.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Армения.
2. Конституция Российской Федерации.
3. Конституция Республики Казахстан.
4. Конституция Кыргызской Республики.
5. Конституция Туркменистана.
6. Конституция Республики Узбекистан.
7. Конституция Литовской Республики.
8. Конституция (Основной закон) Эстонской Республики.
9. Конституция Азербайджанской Республики.
10. Конституция Республики Таджикистан.
11. Конституция Республики Грузия.
12. Конституция Республики Беларусь.
13. Конституция Украинской Республики.
14. Конституция Соединенных Штатов Америки.
15. Конституция Французской Республики.
16. Конституция Итальянской Республики.
17. Конституция (Основной Закон) Федеративной Республики Германия.
18. Конституция Японии.
19. Конституция Швейцарской Конфедерации.
20. Конституция Испании.
21. Конституция Греции.

Книги и статьи

22. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организации структуры. Киев, Наук. думка, 1990.
23. Актуальные вопросы реформы политической системы и ее правового обеспечения. Сборник научных трудов: Ответственный редактор В.П.Колесова, Барнаул, Алт. гос. ун-т. 1990.
24. Анисимов А.А. Государственное управление в странах капитала. М., 1970.
25. Ардан Филипп. Франция: государственная система. М., Юридическая литература, 1994.
26. Аржанов М.А. Государство и право в их соотношении. М., Акад. Наук СССР. 1960.
27. Арутюнян А.Ш. Институт Президента Республики Армения. Ереван, «Мхитар Гош», 1996.
28. Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов, Изд. Саратов. ун-та. 1972.
29. Бельсон Я.К, Ливанцев К.Е. История государства и права США. Л., Изд-во ЛГУ 1982.
30. Благкенгель Александр. К кому ушли властные полномочия..? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, N1(2)-Зима 1993 г.
31. Блунчли И.К. История общего государственного права и политики от XVI в. по настоящее время. Сборник, Бакст, 1874.
32. Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., Юрид. лит. 1978.
33. Ведель Ж. Административное право Франции. М., Прогресс, 1973.
34. Виктор Ощатыньски, Девид Франклин. Польша: Малая Конституция на фоне большого конфликта // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, N1(2) – Зима 1993 г.
35. Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. Саратов. Изд. Саратов. ун-та, 1982.
36. Гантман В.И. Государственный строй Италии. М., Изд-во ИМО. 1961.
37. Голлан Д. Политическая система Великобритании. М., Изд. иностр. лит. 1955.

38. Государство и социальные структуры на древнем Востоке. Сб. ст. М., Наука. 1989.
39. Государство, право, демократия. М., Изд-во МГУ. 1978.
40. Государственный строй США. М., Юрид. лит. 1976.
41. Государственное право Германии. М., ИГиП. РАН. 1994. Т1.
42. Государственное управление и право: История и современность. Межвуз. сб. / От. ред. А.И. Королев. М., Изд-во МГУ. 1984.
43. Грацианский П.С. Конституционное право развивающихся стран. М., Наука. 1987.
44. Грацианский П.С. Политическая наука во Франции. М., Наука, 1975.
45. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. Изд. 2-ое. М. Тип.Т-ва. И.Д. Сытина. 1907.
46. Даниленко В.Н. Президент или парламент. // Рабочая трибуна, 26 декабря, 1990.
47. Данилов С.Ю., Шило В.Е. Политико-государственный механизм современной Канады: Сравн.-ист. исслед., М., Наука 1991.
48. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. М., Прогресс. 1977.
49. Дюги Леон. Конституционное право: общая теория государства. М., тип. Сыщино, 1908.
50. Еллинек Георг. Общее учение о государстве. Изд. 2-ое, испр. и доп. по 2-му нем. изд. С.И.Гессеном, СПб, 1908.
51. Ивановский В.В. Учебник государственного права, изд. 3-е, Казань, Типогр. Импер. Ун-та, 1910.
52. Ильинский И.П. Основные тенденции конституционного развития стран Восточной Европы // Государство и право. 1992. N 6.
53. Ильинский И.П. Система органов власти и управления ФРГ, М., Госюриздат. 1977.
54. Институт президентской власти в современном мире (Информационный обзор конституционного регулирования. К внеочередному III Съезду народных депутатов СССР). М., 1990.
55. Испания. Конституция и законодательные акты. М., Прогресс 1982.

56. Историческое и логическое в познании государства и права. Под редакцией А.И.Королева, Л., Изд-во ЛГУ. 1988.
57. История буржуазного конституционализма XIX в., М., Наука. 1986.
58. История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв., М., Наука. 1983.
59. Италия. Конституция и законодательные акты. М., Прогресс. 1988.
60. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: Федеральный уровень // Вестник Московского Университета, Серия 11. Право. 1992. N 6.
61. Козлова Е. Президент России. // Человек и Закон. 1994. N 5.
62. Конституция Российской Федерации (Комментарий). М., Юридическая литература, 1994.
63. Конституции буржуазных государств. М., Юридическая литература, 1982.
64. Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII-XIX вв.: Англия, США, Италия, Германия, Сб. док. под ред. П.Н.Галанзы, М., Госюриздат. 1957.
65. Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы (Сб. ст.) Редкол. Глушко Г.К. и другие. М., ИГПАН, 1990.
66. Конституционное законодательство и вопросы государственного управления. (Сб.ст.) Под ред. В.Ф.Воловича и А.И.Кима. Томск, Изд-во Том. ун-та. 1987.
67. Конституционное начало, его историческое развитие и его взаимодействие с политическим и общественным бытом государств и народов в 2-х ч. СПб: Изд.Авг, Гастгаузен, 1866.
68. Конституционные идеи Андрея Сахарова. Составил Л.М.Баткин, М., Новелла, 1990.
69. Конституция США: история и современность. Под об. ред. А.А.Мишина, Е.Ф.Языкова. М., Юрид. лит., 1988.
70. Конституция США и реальный правопорядок; Отв. ред. В.К.Забигаило, Киев, Наук. Думка, 1987.
71. Конституция Швеции. Пер. со шведского и вступ. ст. М.А.Могуновой, М. Юрид. лит., 1981.
72. Крутоголов М.А. Президент Французской республики, М., НАУКА, 1980.

73. Крутоголов М.А. Французская конституционная реформа 1954 г. / В кн. Вопросы современного государственного права буржуазных стран. М., Госюриздат. 1958.
74. Крутоголов М.А. Государственный строй Франции, по конституции 1958г., М., Госюриздат. 1960.
75. Крутоголов М.А. Парламент Франции: Органы и правовые аспекты деятельности. М., Наука. 1988.
76. Крутоголов М.А. Центральные органы власти Французской Республики. Парламент, Президент Республики, Совет Министров. М., Госюриздат. 1956.
77. Крутоголов М.А. Центральный аппарат управления капиталистических стран, М., Наука. 1984.
78. Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., Наука. 1982.
79. Крылова И.С. Современная Бельгия: центральные органы власти. М., Наука. 1972.
80. Крылова Н.С. Центральные государственные власти Великобритании. М., 1965.
81. Крылова Н.С. Английское государство. М., Наука. 1981.
82. Крылова Н.С. Политическая система Великобритании. М., Наука. 1984.
83. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. М., Изд-во ИМО, 1963.
84. Кулябин А.И. Президентство – лучшая ли это форма исполнительной власти? // Государство и право, 1992, N8.
85. Лазарев Б.М. Президентство СССР // Сов. гос. и право. 1991. N 7.
86. Лазарев Б.М. Об изменениях в правовом статусе Президента СССР // Сов.гос. и право. 1991. N 8.
87. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. Критика основных направлений. М. Изд-во Акад. наук СССР. М.-Л., 1960.
88. Леруа Максим. Эволюция государственной власти: синдикаты чиновников. СПб., 1907.
89. Локк Джон. Избранные философские произведения. В 2-х томах, М., 1960.

90. Макаров А.А. Политическая власть в Японии: Механизм функционирования на современном этапе. М., Наука. 1988.
91. Манев Г.Н. Государь и политическая организация общества. М., 1974.
92. Марченко М.Н. Механизм адаптации политической системы современного Запада // Сов. гос. и право. 1991. N 11.
93. Марченко М.Н. Политико-правовой статус института президента (исторический аспект). // Вестник Московского университета. Серия II, Право, 1992, N2.
94. Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., Иностран. лит. 1959.
95. Мачеровский Д.А. Государственная власть и государственный аппарат. М., Нов. Москва, 1924.
96. Мишин А.А. Конституционное право Франции. М., 1957.
97. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., Изд-во Моск. ун-та. 1972.
98. Мишин А.А. Принципы разделения властей в конституционном механизме США. М., Наука. 1984.
99. Мишин А.А. Государственное право США. М., Наука. 1976.
100. Мишин А.А. Конституция США: история и современность. М., 1988.
101. Мишин А.А. Политическая система современного капитализма. М., Междунар. отношения. 1983.
102. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., Межд. отнош. 1985.
103. Мишин. А.А. Некоторые мысли о Конституции А.Д. Сахарова. // в кн. Право и власть, под общей ред. М.П.Вышинского. М., Прогресс. 1990.
104. Могунова М.А. Государственный строй Финляндии. М., МГИМО. 1979.
105. Могунова М.А. Скандинавские страны: центральные органы власти. М., Юрид. лит. 1975.
106. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., Госполитиздат. 1955.
107. Мушинский В. "Президент: власть по праву мандата" // Российская Федерация. 1993, N 2.

108. Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., Манускрипт. 1994.
109. Новые конституции и конституционные реформы, (сб. ст) М., Наука. 1978.
110. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. М. ИНФРА М – НОРМА. 1996.
111. Олар А. Политическая история французской революции. М., Тип. Печатный двор. 1938.
112. Осавелюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных странах // Гос. и право. 1992. №12.
113. Основные законы Англии, Франции. Конституции 1791, 1814 и 1830 годов и бельгийская конституция. Часть I. Пер. пр. док. Ф.Ф.Кочкошкина, 1905.
114. Остром Винсент. Смысл американского федерализма. М., Арена. 1993.
115. Парламенты мира. М., Высшая школа – Интерпракс. 1991.
116. Полдник Б.Л. Вице-президент США. Компетенция и юридический статус. М., 1988.
117. Политический строй: Англии, Германии, Австро-Венгрии ... Составитель – М.В.Кечеджи-Шаповалов. С-Петербург. Типография А.В.Орлова. 1905.
118. Практика буржуазного конституционализма. М. ИГПАН. СССР. 1982.
119. Прело М. Конституционное право Франции. М., Изд. иностр. лит. 1957.
120. Савин В.А. Системы органов власти и управления Испании. М., 1982.
121. Савицкий П.И. Правительственный аппарат пятой республики во Франции. Свердловск. Средне-Уральское книжное издательство. 1979.
122. Садарова М.Р. Разделение властей и конституционное регулирование высших законодательных и исполнительных органов власти России и других суверенных республик СНГ / В кн. Актуальные проблемы конституционного законодательства. М. Инт. Законодательства. 1992.
123. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., Юрич. лит. 1994.

124. Сергунин А.А. США: аппарат президента по связи с Конгрессом и внешняя политика. Нижний Новгород, Волго-Вят. кн. изд-во. 1990.
125. Серебренников В.П. Конституционное право Франции. Минск. Изд-БГУ, 1976.
126. Сидоров Н.А. Центральные государственные органы ФРГ. М., Юрид. лит. 1982.
127. Сиренко В.Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления. Киев, Наук. Думка. 1982.
128. Скуратов Ю.И. Конституционные основы и практика функционирования президентской власти. / В кн. Конституционный строй России, М., 1992.
129. Скуратов Ю., Шафир М. Президентство: генезис и перспективы, // Народный депутат, 1991, №9.
130. Современные зарубежные конституции. М., МЮИ, 1992.
131. Согрин В.В. Идеиные течения в американской революции XVIII в. М., Наука. 1980.
132. Спенсер Зифкак. Президентская власть в Словакии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 3(12) 1995.
133. Степанов И.М. Конституция и политика. От. ред. Ю.А.Тихомиров, М., Наука. 1984.
134. Страшун Б.А. Конституционные перемены в Восточной Европе 1989-1990, М., Юрид. лит. 1991.
135. Страхов Н.Н. Основные закономерности становления буржуазного государства и права в Англии, Франции, Германии и Северной Америке. Харьков. Харьк. юрид. ин-т. 1978.
136. Сэмпсон А. Новая анатомия Британии. М., 1975.
137. Тихомиров Т.Б. Схемы государственного строя буржуазных стран. М., ВЮЗИ. 1970.
138. Топорнин Б.Н. Сила и слабость власти. // Новое время, 1990, № 6. С. 8-9.
139. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. М., Наука. 1988.
140. Урьяс Ю.П. Политический механизм ФРГ. М., Наука. 1978.

141. Филимонова М.В., Медведев С.Н. Государственный строй Итальянской Республики. М., ВЮЗИ. 1985.
142. Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., Изд. иностр. лит. 1961.
143. Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., Юридическая литература, 1981.
144. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., Юрист. 1996.
145. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Сов. гос. и право. 1990. N 8.
146. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. ИГП. РАНИ. 1994.
147. Чичерин В. История политических учений. Часть I. Древность и средние века. М., Тип. Грачева. 1869.
148. Чрезвычайное законодательство ФРГ. Отв. ред. В.М.Чхиквадзе. М., Юрид. лит. 1970.
149. Эмин А. Основные начала государственного права. Пер. с фр., М., Солдатенков, 1898, X.
150. Юдин Ю.А. Высшие органы государства в странах Тропической Африки. М., Наука. 1980.
151. Юдин Ю.А. Новые тенденции конституционного развития стран Африки // Гос. и право. N 12. 1992.
152. Alan S. Rosenbaum. Costitutionalism: The Philosophical Dimension, New York, Connecticut, 1988.
153. Alfred Stepan and Cindy Skach. Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective / In the book: Presidential or Parliamentary Democracy. New York, 1992.
154. Cass Sunstein. Changing Constitutional Powers of the American President // EECR, Vol 2, N4, Fall 1993 / Vol 3, N1, Winter 1994.
155. Christian Lucky. A comparative chart of Presidential Powers in Eastern Europe // EECR, Fall1993 / Winter 1994.
156. Christophe Guettier. Le Président sous la VI Republique. Paris, 1995.
157. Edward W.Walker. The Politics of Blame // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.

158. Ezra N.Suleiman. Presidentialism and Political Stability in France / In the book: Presidential or Parliamentary Democracy. New York, 1992.
159. Games Wilson. American Government. Toronto and Los Angeles, 1992.
160. Giovanni Sartory. Neither Presidentialism nor Parliamentarism. / In the book: Presidential or Parliamentary Democracy. New York, 1992.
161. Jean Blondel. Comparative government: an introduction to the study of politics, Cambridge, 1995.
162. Jean-Marie Becet. L'organisation administrative // Droit Public, Paris, 1994.
I Chapitre.
163. Jon Elster. Bargaining over the Presidency // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.
164. Juan Linz. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a difference? New York, 1992.
165. Juan Linz and Arturo Valenzuela. The failure of Presidential democracy, Baltimore and London, 1994.
166. Lawrens Lessig. The Path of the Presidency // EECR, Vol 2, N4; Fall 1993, Vol 3, N1 Winter 1994.
167. Leonard D. White. The federalists: a study in Administrative History 55 (1948).
168. Lijphart Arend. Presidentialism and Majoritarian Democracy. / In the book: Presidential or parliamentary Democracy. New York, 1992.
169. Louis Fisher. The politics of Shared Power: Congress and the Executive. 26 (1987).
170. Michel Verpeaux. Le regime de la VI Republique // Droit Public, Paris, 1994. 1 Chapitre.
171. Olivier Beaud. Petite histoire constitutionnelle française 1789 - 1946 // Droit Public, Paris, 1994. 1 Chapitre.
172. Shagart, Matlow Sohery, Carey, John M. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dinamies, Cambridge University Press; Cambridge, 1992.
173. Stephen Holmes. Superpresidentialism and its problems // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.
174. Stephen Holmes. The postcommunist Presidency // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.

175. Survey of Presidential Powers in Eastern Europe // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.9
176. Wiktor Osiatinski. Lech Walesa: Profile and interview // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.
177. Wiktor Osiatinski. Wojciech Jaruzelski: Note and Interview // EECR. Fall 1993 / Winter 1994.
178. Wood G.S. Creation of the American Republic 1776 -1787, New York 1972.

СОДЕРЖАНИЕ

О Т А В Т О Р А	3
ГЛАВА I	
 ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА (ОСОБЕННОСТИ В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ).....	6
§1. ПРЕЗИДЕНТ В ПАРЛАМЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	6
§2. ПРЕЗИДЕНТ В ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	21
§3. ПРЕЗИДЕНТ В ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	47
ГЛАВА II	
 ПРЕЗИДЕНТ В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ: ОСОБЕННОСТИ ПОСТСОВЕТСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА	72
§1. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ ПОЛИТИКО- ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ.....	72
§2. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА НА ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	88
§3. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПЛЮРАЛИЗМА	103
§4. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ	111
§5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА И ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА В СВЕТЕ ВОЗМОЖНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ	121
§6. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА И ПАРЛАМЕНТА В СВЕТЕ ВОЗМОЖНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ	129
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	135
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	139

Арутюнян Армен Шураевич

**ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В
ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ:
КОНСТИТУЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ
РЕАЛЬНОСТЬ**

Монография

Редактор	Лаврентий МИРЗОЯН
Компьютерный дизайн	Асмик НАВАСАРДЯН
Корректор	Ася АРЗУМАНЯН
Технический редактор	Камо АРУТЮНЯН

.....
Печать офсетная. Тираж 1000 экз.