

МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИК

Проф. Др. Армен Арутюнян

Академия государственного управления Республики Армения
Ул. Киевская 8, 375028 Ереван, Республика Армения
Эл-почта: aspa@megacom.am/aharutiunyan55@yahoo.com

Pateikta 2005 m. spalio 2 d.

Parengta spausdinti 2005 m. gruodžio 19 d.

Ключевые слова: Президент, постсоветские конституции, сверхпрезидентство, посткоммунистические государства, единоличная и коллективная ответственность.

Краткое содержание

Система, установленная большинством постсоветских Конституций, вкратце может быть определена, как сверхпрезидентство. Новые Конституции закрепляют монофункциональную систему, специально созданную для разрешения тех неординарных острых экономических, социальных и политических проблем, которые стоят перед этими государствами. Исключением из них могут быть, пожалуй, в первую очередь Балтийские страны.

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.

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 основном законе Французской Республики, излагал свою конституционную доктрину [2, с. 47], 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 ориентируются на французскую конституцию. Однако 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 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 президентизма будет способна сочетать легитимность и эффективность.

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 так же трансформировать практически каждый сегмент общества в то, что Кеннет Джуитт именуется „средой чрезвычайностей“ [3] причем без всякой помощи извне, подобно той, которую получали постфашистские страны Западной Европы после 1945 года. Экономическая реформа и стабилизация – это наиболее большой вопрос для всех постсоветских стран. 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. Следовательно, определенная форма сверхпрезидентства представляется неизбежной для стран СНГ, насколько очевидно опасной она не была и какую бы угрозу она не представляла для защиты основных прав.

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.

Конституции России, Армении, Украины, Грузии, Литвы и т.п. 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 властей, а также преемственности государства. Но практика не только в этих республиках, но и в ряде других зарубежных полупрезидентских республик [4, с. 61] показывает, что президенты понимают право арбитража настолько широко, насколько это позволяет соотношение политических сил.

Так, 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, и 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 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“ [5].

Прерогативы постсоветских президентов во всех областях государственной жизни чрезвычайно обширны. По этому поводу уместно вспомнить слова известного французского юриста, профессора Г.Лаверна, что проще перечислить те полномочия, которые президент не имеет [6, с. 48].

Президент по Конституции не является главой исполнительной власти. Однако, специфика его полномочий обеспечивает возможность, достаточно жестко влиять на правительство и его политику. В этом плане тот факт, что президент контролирует формирование правительства, делает новую 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 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. (РФ, Украина, Киргизия...).

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 нем 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.

Постсоветские конституции устанавливают весьма сильную президентскую власть. Президенты РФ, РА, Украины, Грузии, и особенно Азербайджана, Киргизии, Узбекистана, Киргизии, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана обладают правами более широкими, нежели те, что принадлежат французскому или американскому президентам.

Полномочия постсоветских президентов, простираются от руководства исполнительной властью до реализации внешнеполитического курса государства, как и полномочия французского президента по статьям 8-17 Французской Конституции. 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 пре-

вратился 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....“ [7, 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 Станстейн и Лоуренс Лессинг в представленных на симпозиуме посвященном изучению института президента в бывших социалистических странах, 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 полномочия [8]. 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 наделять 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 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 события [9].

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 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 (Азербайджан, Туркмения, Узбекистан), 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 разработки 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 обществом [10, с. 32-33].

Выводы

Система, установленная большинством постсоветских Конституций, вкратце может быть определена, как сверхпрезидентство. 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. Сверхпрезидентство обусловлено и слабым авторитетом парламента среди населения. 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. Из политического арбитра президент превратился в безусловного обладателя власти.

В свете вышеизложенного следует отметить, что очень многое для создания полицентрической системы власти зависит от зрелости и темпов развития гражданского общества и политического плюрализма.



ЛИТЕРАТУРА

1. Walker E. W. Politics of Blame and Presidential Powers in Russia's new Constitution // EECR. Vol. 2. No. 4. Fall 1993 / Vol. 3. No. 1. Winter, 1994.
2. Крутоголов М. А. Президент Французской республики. – Москва, 1980.
3. Holms S. Superpresidentialism and it's problems // EECR, Vol. 2. No. 4. Fall, 1993 / Vol. 3. No. 1. Winter, 1994.
4. Ardant P. Les institutions de la Ve Républiqueюю – Moscow (Russian version), 1994.
5. Новые Конституции стран СНГ и Балтий. – Москва, 1994.
6. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. – Москва, 1977.
7. Подробнее об этом см: Cass Sunstain, Lawrence Lessig. Lessons of the American Presidency // EECR. Vol. 2. No. 4. Fall, 1993 / Vol. 3. No. 1. Winter, 1994.
8. Подробнее об этом см: Stephen Holmes. The Postcommunist Presidency / EECR. Vol. 2. No. 4. Fall, 1993 / Vol. 3. No. 1. Winter, 1994.
9. Остром В. Смысл американского федерализма. – Москва: Арена, 1993.



Prezidento institutas politinėje ir teisinėje postsovietinių valstybių sistemoje

Prof. dr. Armen Arutiunian

Armėnijos Respublikos valstybinio valdymo akademija

Pagrindinės sąvokos: prezidentas, postsovietinės konstitucijos, postsovietinės valstybės, superprezidentinis režimas, kolektyvinė ir asmeninė atsakomybė.

SANTRAUKA

Valdymo sistema remiasi valdžių padalijimo principu, taip pat „stabdžių ir atsvarų“ principu, kuriuo klasifikuojamos valdžios galios tarp nepriklausomų sprendimus priimančių struktūrų. Tokia valdymo sistema siekiama balanso tarp vieno subjekto įgaliojimų kontroliuoti kitą, kurio interesai yra priešingi kontroliuojančiam, ir atvirkščiai. Postsovietinėse valstybėse vartojamas „stabdžių ir atsvarų“ principas neužtikrina minėto balanso, dar blogiau, kad šiuo metu diegiama monocentrinė, bet ne policentrinė valdžios sistema.

Kai kuriose postsovietinėse valstybėse valdymo sistema tarnauja tvarkos ir kontrolės palaikymui, tačiau demokratinėse valstybėse siekiama ir kitų tikslų – garantuoti skirtingų ir įvairiais metodais sprendžiančių problemų struktūrų veiklą. Tie metodai leidžia asmenims konfliktus spręsti taikiai ir konstruktyviai keliu ir taip pasiekti geriausių rezultatų.

Asmenų poreikiai yra skirtingi, bet gali papildyti vienas kitą, ir tada susiformuoja vienas nuo kito priklausomi bendruomenės interesai. Pabrėžtina, kad policentrinės valdžios jėgų sistemos formavimasis priklauso nuo visuomenės išsivystymo ir brandumo lygio bei politinio plūralizmo.



Place of the President in the Political-Legal System of Institutes of Post-Soviet Republics

Prof. Dr. Armen Arutiunian
Academy for Public Administration of the Republic of Armenia

Keywords: *president, post-soviet constitution, post-communistic countries, super presidential regime, collective and several responsibility.*

SUMMARY

The governing system organized on the principal of the separation of the powers including their interrelated checks and balances offers the classification of the power between the independent structures in decision making. Such a system of governing aims to the balance support by using one power for keeping the other in the conditions where opposite and competing interests are acting. In this case, apparently, there can not be a balance where one power surpasses the other ones. The system of checks and balances among the post-soviet states does not insure such a balance, moreover, for nowadays a monocentric but not a polycentric system of power is available therein.

Thus the governing in the democratic society is not settled only to the order and control as it is in some of the post-soviet countries but insures an activity of different structures which undertake various methods for the solution of the problem. In the totality these methods allow people to solve conflicts in a peaceful and constructive way and to seek for more effective ways in decision making.

People's interests are different but they are capable of completing each other effectively in the result of which the inter-depending community of interests is formed. Due to the above mentioned, a lot depends on the maturity and development rate of the civil society and political pluralism for the formation of the polycentric system of power.

