А.А. Марышев,
советник Секретариата Межпарламентской Ассамблеи
Евразийского экономического Сообщества

Институт президентства на постсоветском пространстве: перспективы развития

Институт президента на постсоветском пространстве существует уже 20 лет. Несмотря на неоднозначную оценку этой формы правления как западных, так и отечественных ученых, следует отметить, что проводились они без глубокого и всестороннего анализа политической системы постсоветских стран, учета мирового опыта функционирования института президентства, выявления основных тенденций развития президентства на современном этапе.

Исторически сложилось так, что на постсоветском пространстве доминируют президентские республики. Это связано с бытовавшим ранее убеждением, что в переходный период становления независимости необходима сильная, эффективная власть. Под этим предлогом президентское правление вводится иногда для укрепления позиций одних политических группировок и ослабления других, а также может быть использовано для прекращения открытой конфронтации политических сил, предотвращения или прекращения гражданской войны, скорейшей ликвидации тяжелых последствий стихийных, военных и техногенных бедствий, эпидемий и т.д.[1]

В исследованиях политических институтов особое значение придается проблемам механизма их возникновения и закономерностям трансформации.

Проблема поиска новых форм, трансформации, обновления политических институтов остро встала в конце 1980-х – начале 1990-х годов перед рядом стран, входивших в мировую социалистическую систему. В результате этого процесса в странах Центральной и Восточной Европы, а также СНГ произошла полная смена политического режима, при этом появилась целая группа новых независимых государств, избравших президентскую форму управления.

Все это потребовало значительной корректировки основополагающих нормативно-правовых актов, относящихся к правам, обязанностям и статусу Президента, наделив его большими властными полномочиями, при которых он ста-

[1] L.F. Shevtsova. The Problem of Executive Power in Russia. // Journal of Democracy. – 200. – Vol. 11, N 1. – P. 32–39.

Марышев Александр Анатольевич
Санкт-Петербург, Российская Федерация
Советник Секретариата
Межпарламентской Ассамблеи
Евразийского экономического
Сообщества
MaryshevAA@yandex.ru

Maryshev Alexander Anatolevich
St.-Petersburg, the Russian Federation
The adviser of the IPA EurAsEC Secretariat
MaryshevAA@yandex.ru

новится главным лицом страны, ответственным в политическом плане практически за все.

В научных кругах и среди политологов правовой статус Президента обсуждается довольно активно. Здесь можно встретить высказывания, начиная от отождествления Президента с монархом, заканчивая предложениями о ликвидации поста Президента. В то же время, целенаправленному, комплексному научно-правовому исследованию, особенно в свете требований правового государства, проблемы института президентства и его влияния на мировую политику, если и подвергались, то недостаточно.

По данной теме выделяются монографии и статьи Е.М. Абена[2], Ю.О. Булуктаева, Ж.Х. Джунусовой[3], Г.С. Сапаргалиева, В. Малиновского, Б.А. Майлыбаева. Значение проблемы правового статуса Президента трудно переоценить.

Если в этом смысле проводить сравнение с Центральной и Восточной Европой, то на постсоветском пространстве произошел явный перекос в сторону исполнительной власти по сравнению с законодательной.

Ряд экспертов считают, что такое положение дел сложилось в связи с тем, что Центральная и Восточная Европа, изначально ставившие своей целью интеграцию в Европейский союз, старалась ориентироваться на западные модели, где, как известно, преобладают либо парламентские республики, либо модели, по своей сути близкие к парламентским республикам – будь это монархии Голландии и Испании, президентско-парламентская Франция или чисто парламентская Германия, Австрия, Венгрия и Италия.

Всесторонне научное осмысление природы и сущности президентуры, историко-правовой анализ эволюции данного института в разных странах будет полезен, прежде всего, в плане дальнейшей оптимизации всей системы государственной власти.

На постсоветском пространстве формирование власти проходило без оглядки на Европу. Разумеется, мы имеем в виду то геополитическое пространство, которое было структурировано в Содружество Независимых Государств. Несмотря на весьма малый по историческим меркам срок института президентства, на наш взгляд, уже можно говорить об определенных закономерностях развития этого института в постсоветских государствах.

Так, нами выделены три этапа формирования этого института:

- начальный этап, собственно формирование института президентства;

- этап усиления этого политического института;

- этап стабильного развития (современный этап).

Во-первых, основной особенностью начального этапа, по нашему мнению, является его противоречивость. С одной стороны, институт президентства ассоциируется с независимостью и суверенитетом государства в целом, с другой стороны – эффективностью влиятельных в этот период политических сил и части элиты. Наиболее остро эти противоречия проявились в Таджикистане, где вспыхнула гражданская война.

Во-вторых, несмотря на то, что президентская власть находится еще на стадии формирования и апробации, тем не менее власть президента уже имеет очень большой авторитет.

В-третьих, постсоветские страны находятся на этапе формирования правового государства. Одним же из важнейших принципов правового государства как раз и является оптимальное разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Поэтому от того, как будет определен и оптимизирован правовой статус Президента, будет зависеть и реализация принципа разделения властей, и, в конечном счете, будет дан ответ на вопрос о том, насколько быстро и эффективно постсоветские страны идут по пути строительства правового государства.

Как мы уже отметили, проблема станов-

---

[2] Абен Е.М. Политико-правовая природа формы правления в Республике Казахстан: Автореф, дис. канд. юрид. наук. – Алматы, 1999. – 26 с.

[3] Джунусова Ж.Х. Институционализация демократии: модель западной политологии для посттоталитарных обществ и опыт Республики Казахстан: Автореф. дис. д-ра полит. наук, – Алматы, 1996. – С.65.

ления президентуры на постсоветском пространстве, с точки зрения исторического мирового опыта и одновременно с позиций требований правового государства, остается еще малоизученной. До недавнего времени такие исследования отсутствовали по причине того, что сам институт президентства в новейшей истории Содружества имеет небольшую историю. К настоящему времени накопилась уже определенная практика, а поэтому появилась возможность оценить эффективность складывающейся в государствах постсоветского пространства президентской власти с позиций требований теории правового государства и историко-правового опыта.

Если рассмотреть историческое происхождение термина «президент», то этот термин происходит от латинского Praesidens, что буквально означает «сидящий впереди».[4] От этого первоначального значения слова «президент» впоследствии возникла такая должность, как, например, президент сената. Однако в его нынешнем понимании как главы государства термин «президент» не употреблялся ни во времена греческой и римской республик, ни в периоды существования ранних буржуазных республик в Англии и Нидерландах.

В XX в. такие грандиозные по своим масштабам потрясения, как революции, мировые войны, распад колониальных империй, привели к образованию множества новых независимых государств. Далеко не все они стали президентскими республиками, но в подавляющем их большинстве был учрежден пост президента страны. Так, в Европе после окончания Первой мировой войны президенты стали высшими должностными лицами в Австрии, Веймарской республике, Чехословакии, Польше, Эстонии, Литве, Латвии, Турции. В 30–40-е годы институт президентства стал распространяться и в Азии; его ввели у себя Филиппины, Сирия, Ливан. После Второй мировой войны в число западноевропейских государств, возглавляемых президентами, вошли Италия, Греция, Португалия, Исландия и Мальта. В Азии пост президента был учрежден в Южной Корее, Южном Вьетнаме, Тайване, Индии, Пакистане, Бангладеш, Ираке, Иране, Афганистане.

Однако наибольшее распространение модель президентского правления получила в Африке. Этот процесс начался с конца 50-х – начала 60-х годов, и в настоящее время во главе почти всех африканских стран стоят президенты. Показательно, что установление поста президента происходило не только в капиталистических и развивающихся странах, но и в ряде бывших социалистических государств, таких как Социалистическая Федеративная Республика Югославия, Чехословацкая Социалистическая Республика, Социалистическая Республика Румыния, Корейская Народно-демократическая Республика.

Фундаментальные политические изменения, происходящие на мировой арене с конца 1980-х годов, стимулировали дальнейшее распространение института президентства. Почти во всех бывших республиках СССР, республиках бывшей СФРЮ (за исключением Боснии и Герцеговины), а также в Чехии и Словакии был учрежден президентский пост. Этот же пост ввела у себя Монголия. Сегодня президентство – неотъемлемый элемент политических систем многих стран Европы, Азии, Африки, Северной и Южной Америк. В то же время, каждая страна сама определяет, какую роль должен играть президент в ее политической жизни.

На постсоветском пространстве первоначальной точкой отчета функционирования института президентства принято считать 1991 год – год прекращения функционирования Советского Союза как субъекта международного права. Причем в России институт президентства был апробирован еще до принятия действующей Конституции. Напомним, что первая страница в конституционной судьбе президентской власти в России была открыта главой 13 «Президент РСФСР» Конституции РСФСР 1978 года, введенной в Основной Закон 24 мая 1991 года четвертым Съездом народных депутатов РСФСР.[5]

[4] Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 3.

[5] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 776.

И этот факт, и все события политической и общественной жизни последующих двух бурных лет, по сути, обусловили появление именно той современной конституционной модели института президентства РФ, которая была воплощена в Конституции 1993 года: «Здесь мы уже имеем дело с президентской Конституцией, проект которой был предложен Президентом и разработан специалистами, полностью разделяющими идею “сильной” президентской власти».[6]

При этом, акцент следует делать на том, что Конституция 1993 года объективно является именно «президентской», т.е. закрепляющей основы модели «сильного» института президентства, а не «ельцинской», как это принято считать. Конечно, с одной стороны, нельзя отрицать тот факт, что влияние личности Б.Н. Ельцина на содержание новой Конституции, и особенно положений, касающихся института президентства, было во многом определяющим (тем более, что в 1991 г. вероятность занятия этого нового поста кем-то другим всерьез практически не рассматривалась). Однако, с другой стороны – сегодня 20-летний опыт функционирования данного института и смена уже третьего по счету руководителя государства доказывают, что в действительности конституционная формула российского президентства изначально была рассчитана именно на «сильный» институт в рамках смешанной президентско-парламентской модели, вне зависимости от фамилии конкретного лидера. Это тоже факт, с которым следует считаться. Такой подход предполагает признание «качества» и жизнеспособности действующей Конституции и делает огульную критику и «реформаторский зуд»[7] в отношении ее положений совершенно неуместными.

Тем не менее, даже спустя 15 лет после принятия Основного закона переходный период президентства еще не завершился.[8] Конституционные конструкции и модели проходят испытание практикой в изменяющихся социальных, политических и экономических условиях (как в национальном, так и в мировом масштабе), при этом выявляются их недостатки и «перекосы», требующие определенной корректировки. Так, применительно к отечественной модели института президентства необходимо действительно констатировать: «Россия столь долго жила в условиях абсолютной власти, что в политическом сознании народа доминирующее значение стало иметь не то обстоятельство, как управляется страна, а то, кем она управляется»[9], т.е., несмотря на универсальность конституционной формулы, а во многом как раз «благодаря» ее несовершенству, данный демократический институт пока еще не сложился, а страна продолжает находиться в режиме «ручного управления»[10], когда не лидер встраивается в систему, а система подстраивается под лидера. Такая ситуация не только вызывает негативные оценки со стороны мирового сообщества, но и, что совершенно очевидно, уже не содействует дальнейшему эффективному поступательному развитию России.

Поэтому на данном этапе переходного периода корректировка стала не только необходимой, но и, что особенно важно, возможной благодаря подведению промежуточных итогов, свежему, аналитическому взгляду и нахождению консенсуса внутри самой правящей элиты. Именно этим объясняются начавшиеся подвижки в конституционно-правовой сфере, которая не может и не должна «закостеневать» в принципе, а в период становления государства тем более. Таким образом, начатая еще В.В. Путиным и уже более основательно продолженная Д.А. Медведевым конституционная модернизация – явление закономерное и скорее позитивное, направленное на переход от простого наведения по-

[6] Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М., 2005. – С. 73–74.

[7] Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 1996. – С. 11.

[8] http://archive.kremlin.ru/appears/2008/11/16/0526_type63376type63377type82634_209249.shtml

[9] Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. – М., 2008. – С. 5.

[10] Ведомости. – 2008. – 3 июня.

рядка и стабилизации обстановки к продуманному построению эффективной институциональной структуры.

Что же касается предлагаемых конкретных мер и способов, то здесь как раз и возникают основные вопросы и претензии, которые, хотя и снимаются во многом «аргументом переходного периода», все-таки оставляют поле для дискуссий и заставляют серьезно задуматься относительно проблем и перспектив дальнейшего развития института президентства.

Как будет развиваться институт президентства на постсоветском пространстве?

В определенном смысле ответ на этот вопрос дают события в Киргизии.[11]

Как известно, в новом Основном законе Кыргызской Республики, принятом на референдуме после событий 2009 года, была резко усилена парламентская составляющая во властной структуре государства.

Это вызвало осторожную реакцию соседних стран, не исключая Российскую Федерацию.

Так, по мнению председателя Комитета Совета Федерации Николая Рыжкова, «Парламентская форма правления приемлема лишь для стабильных государств, и то она устанавливается там не вдруг, а формируется десятилетиями».

Олег Пантелеев, тоже член Комитета Совета Федерации по СНГ, считает, что «Переход к парламентской форме правления грозит стране неразберихой во власти и отсюда нестабильностью в государстве».

Наконец, высказался и сам Президент России. Его позиция – гарантировать политическую стабильность, особенно в переломный период, может «сильная рука» президента.

Тем не менее, звучали и положительные отклики экспертов. По мнению старшего научного сотрудника Института международных исследований МГИМО(У) МИД России Гусева, история показала, что только при парламентской форме лидеру страны удается сохранить необходимый во властных структурах баланс.

Политолог Тамерлан Ибрагимов считает, что требования улучшения экономической ситуации и некоррумпированного правительства, исходящие от народа, начинают постепенно сливаться с желаниями политиков обеспечить себе место в парламентской республике.

Т. Ибрагимов говорит, что эти политики уже готовятся к новым выборам. Поэтому он сомневается в том, что они нуждаются в едином лидере; скорее, будут работать над созданием и укреплением своих политических партий для победы на этих выборах

В Киргизии сейчас, как считает эксперт по Центральной Азии Александр Князев, складывается любопытная, с точки зрения теории, ситуация. «В настоящее время в стране централизованное управление в экономике предпочтительнее для ее восстановления и развития, но сегодняшней политической жизни республики противопоказано чье бы то ни было единоличное сосредоточение управленческих прав и полномочий», – сказал информационному агентству «Trend» по электронной почте из Бишкека Александр Князев.[12] По мнению эксперта, политика диктует сегодня свои правила экономике: «В условиях кланового общества, когда каждый клан со своим лидером претендует на доминирование, связанное с президентством данного лидера, иное невозможно».

Новейшая история формирования политической системы Киргизии показывает, что президентская форма правления, как правило, ведет к формированию авторитарно-диктаторского режима в стране. Кыргызстан через это прошел, он дважды имел «удовольствие» убедиться, что президентская форма перерождается в диктатуру или в диктаторские автократии.

Такой путь развития не позволяет создать предпосылки ни для продолжительной политической стабильности, ни для проведения широкомасштабной модернизации экономики.

Однако, в целом, многие эксперты сходятся в том, что проблема Киргизии заклю-

[11] Марышев А.А. Парламентская республика в Киргизии: шаг вперед или откат назад? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2010. – № 8. – С. 190 – 194.

[12] http://www.mgimo.ru/news/media/document150354.phtml

чается не в слабости президентской формы правления, а в том, что оба предыдущих президента оказались совершенно не государственными деятелями, а низкопробными политиками, потому что их кругозор не выходил за рамки семейно-клановых интересов. Они не выдержали испытание славой, деньгами и возомнили себя чем-то божественным, а это уже патология, болезнь и слабость людей. Более того, во главу угла они поставили обогащение, ради чего стали разрушать всю систему государственного управления, проталкивать своих близких, родственников и друзей в государственные структуры. Произошла депрофессионализация государственной службы как результат некомпетентного вмешательства в деятельность государственных структур. Вот в этом состоит трагедия действительности Кыргызской Республики.

Те, кто говорил о том, что проведенная в Киргизии политическая реформа не панацея от всех бед, к сожалению, оказались правы. Очевидно, что этот шаг был продиктован желанием добиться стабильности в республике, противостоять перманентным «цветным революциям». Однако спикер парламента Омурбек Текебаев был вынужден уйти в отставку уже через год после своего избрания, в декабре 2011 года.[13]

В реалиях постсоветского пространства исполнительная ветвь власти является наиболее сильной. Это дает ей возможность выступать как инициатором реформ, так и их исполнителем. Очевидным примером тому является политическая реформа Президента Д.А. Медведева, основные положения которой были озвучены им 22 декабря 2011 года в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Президент России предложил изменить порядок формирования ЦИК РФ и региональных исполкомов, увеличив число представителей партий. Сократить до 300 тыс. количество подписей для участия самовыдвиженцев в выборах Президента РФ и до 100 тыс. – для непарламентских партий. Проводить выборы глав регионов прямым голосованием жителей регионов. В упрощенном порядке регистрировать партии – по заявкам от 500 человек, представляющих не менее 50% регионов страны. Изменить выборы в Госдуму – ввести пропорциональное представительство по 225 округам. Продолжить перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов.

Не обошел президент молчанием, кратко прокомментировав, массовые акции протеста, связанные с недовольством проведением прошедших выборов в Госдуму России. Однако официальные лица опровергли прямую связь двух процессов, заявив, что реформы готовились давно. В этой связи, на наш взгляд, важнее то, что реформа пошла быстро, без раскачки. Уже внесены необходимые законопроекты в Государственную Думу. Проведено важное совещание по проблеме развития кадрового потенциала и системы государственного управления в стране (14 марта 2012 г., Сколково). Наконец, на заседании Совета по противодействию коррупции был представлен законопроект, который обяжет чиновников отчитываться в крупных расходах, не соответствующих доходам.[14]

Думается, что для постсоветских стран, по крайней мере на ближайшую перспективу, до завершения переходного периода, более действенным вариантом является «сильный» институт президентства в рамках полупрезидентской (смешанной) формы правления. При этом, говоря о «силе» президента, необходимо согласиться с мнением известного французского правоведа М. Лесажа, что «...сильный» президент – только тот, который опирается на правительство, имеющее достаточную поддержку в парламенте, так как оно сформировано парламентским большинством».[15]

Ключевые слова: институт президентства;, президентская республика; парламентская республика; президентско-парламентская республика.

Keywords: institution of the presidency; presidential republic; parliamentary republic;presidential-parliamentary republic.

[13] http:// www.apn-nn.ru/event_s/ 17810.html

[14] http ://www.ng.ru/

[15] Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в РФ. – М., 2005. – С. 203.