

Маслов Ю.К.

Особенности функционирования Института Президента в системе власти современных стран Центральной и Восточной Европы

УДК 342.5:328.132.7

Маслов Ю.К.,
доктор политических наук, доцент,
профессор кафедры политических наук
и права
Южноукраинского национального
педагогического университета
имени К.Д. Ушинского

Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы изучается с позиций правового регулирования, политической роли в системе власти с целью определения специфики восточноевропейской модели президентства, сложившейся под влиянием различных факторов, имеющих историческую основу.

Ключевые слова: система власти, президент, институт президентства, конституционная реформа, функции и полномочия президента.

Институт президентства в країнах Центральної та Східної Європи досліджується з позицій правового регулювання, політичної ролі в системі влади з метою визначення специфіки східноєвропейської моделі

президентства, що склалася під впливом різних чинників історичного характеру.

Ключові слова: система влади, президент, інститут президентства, конституційна реформа, функції та повноваження президента.

Institution of the presidency in the countries of Central and Eastern Europe is studied from the standpoint of legal regulation, the political role in the power system in order to determine the specificity of the East European model of the presidency, formed under the influence of various factors that have a historical basis.

Key words: system of government, president, presidency, constitutional reform, functions and powers of the president.

Постановка проблемы. Современные страны Центральной и Восточной Европы (далее – ЦВЕ) в своей системе органов власти предусматривают институт президентства как один из наиболее важных и значимых. Для некоторых из них институт президентства был известен давно, а для некоторых, в особенности для стран постсоветского пространства, он стал абсолютно новым институтом власти. Сегодня системы власти абсолютно всех стран ЦВЕ сосредотачивают свое внимание на усовершенствовании структурных связей между президентом и выборными органами власти, считая именно президента и его функции наиболее значимыми, осуществляющими влияние на всю конфигурацию власти в стране. Для Украины, которая находится в стадии трансформации существующей системы власти, опыт стран ЦВЕ в области организации функционирования института президентства в них является крайне важным.

Анализ источников. Необходимо признать, что институт президентства в рамках современной политической науки достаточно хорошо изучен, чему во многом поспособствовали такие известные исследователи, как О. Дроннелл, М. Дюверже, Г. Линц, А. Липхарт, М. Шугарт и другие. Особенности становления и функционирования института президентства в странах постсоветского пространства изучали российские ученые К. Гаджиев, Д. Златопольский, А. Кынев, Н. Сахаров и другие. Среди украинских исследователей следует отметить работы В. Горбатенко, О. Долженкова, Л. Дунаевой, А. Музыченко, С. Наумкиной, В. Шаповала и других авторов. Однако современная ситуация в Украине требует проведения основательного анализа политико-правовых основ функционирования института президентства в восточноевропейских системах власти.

Цель статьи – выявление особенностей формирования и функционирования института президента в современных системах власти стран Центральной и Восточной Европы. Для этого необходимо выяснить сущность и современное значение института президентства в политической теории и практике, выявить сходства и различия между отдельными его модификациями, а затем сопоставить действующие в странах ЦВЕ модели с теми, которые распространены в других частях планеты.

Изложение основного материала. Проблема института президентства в современном мире является чрезвычайно актуальной, поскольку президент как государственный институт занимает особое, специфическое положение, охватывая своей деятельностью весь широкий круг вопросов государственного значения.

В правовом аспекте понятие главы государства точно и однозначно определить достаточно сложно. Конституции многих зарубежных государств вообще не используют этот термин, а полномочия главы государства могут определяться сложившейся конституционной практикой. Однако обычно глава государства является лицом, воплощающим в себе представление о данном государстве как во внутренних делах государства, так и в международных отношениях. Его можно назвать символом государства и официальным представителем всего народа.

Б. Елисеев определяет институт президентства как интеграционный правовой институт, цель которого состоит в согласовании деятельности институтов государственной власти. Его также определяют как совокупность государственно-правовых норм, регулирующих формирование и функционирование государственной власти [1].

По мнению Г. Цегтева, институт президентства должен рассматриваться как совокупность властных

полномочий президента в сфере государственного управления, основанных на конституционных нормах, регулирующих функционирование президентской власти. Данное определение, на наш взгляд, является верным, с ним можно согласиться [6].

Несмотря на высокую степень разработанности научного аппарата в области исследования президентства, в научной литературе нет четкого разграничения между понятиями «институт президентства» и «институт президента». По нашему мнению, использование второго термина не совсем правомерно, поскольку является отступлением от общепринятой научной терминологии, кроме того, не в полной мере отражает сущность данного института. Президентство включает не только президента как высшее должностное лицо в государстве, но и конституционные нормы, регулирующие функционирование президентской власти, реальный объем полномочий, сложившийся в результате соотношения политических сил в государстве, а также структурные подразделения, обеспечивающие работу президента.

Типологизацию государств с президентским правлением с исчерпывающим перечнем признаков, которые позволяли бы безошибочно классифицировать систему органов государственной власти каждой конкретной страны, пока не создано. Однако считаем достаточным обозначить существенные характеристики, определить границы обобщений и установить жесткие критерии, позволяющие судить о принадлежности государства к некоему определенному типу.

При классификации систем с институтом президентства следует исходить из семи критериев, автором которых является российский исследователь А. Кынев. Как он справедливо замечает, нужно учитывать то, что типологизация по данным критериям имеет смысл только в условиях конкурентной политической среды. Если в стране существует монополия на власть, то конституционное разграничение полномочий оказывается формальным и не играет той роли, которая ему отводится в демократических обществах. Рассмотрим эти критерии более детально.

1. *Состав избирательного корпуса.* Всенародное избрание ставит президента в совершенно иное положение, нежели избрание парламентом, поэтому данный критерий считают важнейшим все исследователи института президентства. Как отмечает Д. Златопольский, при выборах всем избирательным корпусом страны парламент и президент формально обретают одинаковый статус; в результате этого, естественно, вопрос об ответственности президента перед парламентом, как правило, даже не возникает [2]. При прочих равных президент, избранный непосредственно населением, будет гораздо независимее президента, избранного парламентом.

2. *Способ избрания* (для президентов, избираемых населением). Выборы президента по определению являются мажоритарными. Мажоритарная избирательная система и, следовательно, президентская республика стимулируют возникновение гетерономных партий, ориентированных на привлечение голосов всех слоев населения, что создает благоприятные условия для политического центризма и стремления к максимальному общественному согласию.

Формула, по которой устанавливается победитель, оказывает серьезное влияние на характер партийной системы. Общеизвестно, что мажоритарная система в один тур способствует установлению двухпартийности, пропорциональная система, наоборот, – многопартийности, а мажоритарная в два тура – объединению партий в коалиции [5, с. 171]. При системе относительного большинства для достижения успеха необходимо заранее определить единого кандидата для максимально широкого спектра сил. В США это достигается с помощью института «праймериз», в других странах действуют иные механизмы взаимных консультаций. При системе абсолютного большинства партии, как правило, в первом туре выступают поодиночке, а во втором поддерживают согласованного кандидата, формируя различные конфигурации двухполюсных коалиций.

3. *Совмещение/разделение постов главы государства и главы правительства.* Важность этого критерия не вызывает сомнений, так как от способа формирования правительства во многом зависит организация власти в стране. Президент, лично возглавляющий правительство, непосредственно несет ответственность за деятельность всей исполнительной власти. При наличии же самостоятельного поста главы правительства президент оказывается несколько в стороне от кабинета, таким образом, он не может прямо отвечать за его работу. Соответственно, по-разному строятся взаимоотношения президента и парламента, президента и правительства, парламента и правительства. Иными словами, расхождения по этому критерию свидетельствуют о существенных различиях в системе власти.

4. *Механизм формирования правительства.* Важно не только наличие самостоятельного поста главы кабинета, но и механизм формирования правительства, прежде всего распределение полномочий, касающихся назначения и смещения его членов. Очевидно, что данный фактор имеет решающее значение с точки зрения иерархического подчинения правительства президенту либо парламенту. Чем важнее роль президента при назначении и увольнении министров, тем в большей степени он контролирует правительство. Существенным также является вопрос, насколько самостоятелен президент при выборе кандидата в премьер-

министры, может ли он по своей воле отправить в отставку правительство. Если при прочих равных в одной стране президент наделен таким правом, а в другой нет, то речь идет о разных типах президентского режима, так как президент обладает в таких странах неодинаковым политическим влиянием, его взаимоотношения с правительством строятся на совершенно разных основах.

5. *Наличие/отсутствие у президента права распустить парламент.* Значимость данного критерия определяется тем, что наделение президента такими полномочиями во многом уравнивает влияние парламента на формирование правительства, прежде всего его право на вотум недоверия. Кроме того, если президент уполномочен распустить законодательное собрание, он может понуждать премьер-министра к компромиссам с партнерами по коалиции, прибегая к угрозе досрочных выборов.

6. *Наличие/отсутствие ограничений на переизбрание.* Включение данного критерия обуславливается тем, что предоставление президенту права баллотироваться на новый срок усиливает его властные возможности и меняет отношение к лицу, занимающему президентское кресло. При этом следует отметить, что какого-либо влияния продолжительности президентского мандата на особенности политической системы не было обнаружено, никто из исследователей никогда не использовал этот показатель при типологизации президентских режимов.

7. *Порядок замещения поста президента (наличие/отсутствие института досрочных выборов).* Порядок замещения поста президента в случае вакансии оказывает серьезное воздействие на партийную и даже всю политическую систему. В странах, в которых не предусмотрены досрочные выборы, при невозможности исполнения избранным президентом своих обязанностей его полномочия переходят к следующему по рангу должностному лицу, партии в состоянии планировать свою деятельность на длительный срок. Более того, им незачем иметь постоянный актив, который требуется главным образом в период выборов. Именно благодаря этому обстоятельству возможно существование партий как «избирательных машин» без фиксированного членства.

В соответствии с представленными критериями А. Кынев выделяет следующие типы систем с институтом президентства:

1) *североамериканский тип:* президент избирается населением (формально – через систему выборщиков) по однотуровой системе относительного большинства. Он является главой не только государства, но и правительства; назначает членов правительства при условии утверждения их в конгрессе; не имеет права распустить высший законодательный орган, который, в свою очередь,

не вправе выразить недоверие правительству; президент не может быть избран более двух сроков подряд. Механизм досрочных выборов отсутствует, четко оговорен порядок замещения вакансий;

2) *латиноамериканский тип:* президенты стран избираются непосредственно населением по мажоритарной системе абсолютного большинства. Система «сдержек и противовесов» здесь развита слабее. Они возглавляют правительства, назначают членов правительства без согласия парламента, наделяются обширными полномочиями в случае чрезвычайных ситуаций, лишены права распустить высший законодательный орган, который, в свою очередь, не вправе выразить недоверие правительству. Конституции латиноамериканских стран не предусматривают досрочные президентские выборы;

3) *французский тип:* президент избирается населением по мажоритарной системе абсолютного большинства и является только главой государства. Правительство подотчетно и парламента, и президенту. По итогам парламентских выборов президент назначает премьер-министра, а по представлению последнего – остальных членов правительства. Президент наделен обширными полномочиями во всех сферах государственной жизни; он имеет право распустить нижнюю палату парламента и назначать новые выборы, а также переизбираться на свой пост неограниченное число раз. Предусмотрен институт досрочных президентских выборов, в преддверии которых функции президента временно исполняет председатель сената;

4) *российский тип:* президент избирается непосредственно населением по двухтуровой мажоритарной системе. Он назначает (с согласия нижней палаты парламента) председателя правительства, а также (уже самостоятельно) всех остальных министров, может в любой момент отправить правительство в отставку. При определенных обстоятельствах президент вправе распустить парламента. Вместе с тем один человек не может быть избран президентом более двух раз подряд, а в случае вакансии назначаются досрочные выборы;

5) *парламентский тип:* такие республики можно разбить на две группы: условно мягкого типа, при котором президента избирает население, и условно жесткого, при котором его избирает парламента.

Сравнивая страны ЦВЕ с другими странами мира, имеющими институт президентства, можно констатировать, что действующие в регионе президентские модели существенно отличаются от североамериканских и латиноамериканских. Всюду имеются отдельные посты президента и главы правительства, выборы главы государства проходят преимущественно по двухтуровой системе, введен механизм досрочных выборов. Налицо

также серьезные расхождения с французской моделью. Ни в одной из стран ЦВЕ президент не может самостоятельно и немотивированно распустить парламент, ограничены также его возможности в законодательной сфере. Значительно уступая по объему полномочий французскому президенту, президенты рассматриваемых стран обычно превосходят в этом отношении своих коллег из парламентских республик. Они в основном избираются населением, имеют хоть ограниченное, но реальное право распустить парламент, назначают немалую часть государственных чиновников, обладают рядом прерогатив исполнительной власти. Восточноевропейские правительства (за исключением хорватского) подотчетны парламентам, однако ряд полномочий премьер-министр может осуществлять только совместно с президентом.

Как справедливо отмечает А. Кынев, речь идет об особом восточноевропейском типе президентских систем, отличающемся от описанных выше. К данному типу относятся Польша, Словакия, Румыния, Болгария, Югославия, Сербия, Черногория, Республика Сербская и Хорватия. Словения и Македония могут быть отнесены к мягким парламентским республикам, а Чехия и Венгрия – к жестким, хотя полномочия президентов последних гораздо шире, чем обычно бывает при парламентаризме.

Собственный, но, похоже, неустойчивый и временный тип института президентства сложился в Албании, где президент избирается парламентом, однако при этом оказывает непосредственное влияние на формирование правительства и обладает рядом других важных полномочий, включая право на роспуск парламента. Вероятно, временной является и система коллегиальной главы государства, установленная в Боснии и Герцеговине [2].

Какие факторы определяли тот или иной путь развития государственности в постсоциалистических странах? Поиск ответа на этот вопрос требует анализа не только современности, но и исторического прошлого этих стран.

Такой подход позволяет условно разбить бывшие социалистические страны на две группы. Первая группа – страны с довольно продолжительной историей национальной государственности. Народы этих стран жили (по крайней мере, в течение нескольких веков) в собственных государственных образованиях, хотя иногда переживали периоды оккупации и утраты независимости (например, Венгрия, Болгария, Грузия, Армения, Литва, в значительной степени Латвия и Эстония). Названные страны, как правило, имеют определенную историческую традицию и сложившуюся национальную политическую культуру.

Вторая группа бывших социалистических стран представляет собой независимые государственные образования, возникшие только в конце XX в.

Их возникновение – результат распада бывших крупных социалистических государств. Перипетии становления в них самостоятельной государственности связаны с острой политической борьбой различных геополитических сил и традиций. В ряде стран (Украине, Молдове, Грузии и других) возник открытый конфликт различных политических традиций.

До начала 1990-х гг. институт президентства существовал в Чехословакии с 1918 г., в Польше – в 1921–1952 гг., в Венгрии – в 1919 г. и в 1946–1949 гг., в Румынии – с 1974 г., в Югославии – в 1953–1980 гг., в Латвии и Литве – в 1918–1940 гг., в Эстонии – в 1938–1940 гг., в Словакии и Хорватии – в годы Второй мировой войны. Однако в этих случаях избрание президента производилось парламентом. До 1989 г. ни в одной из бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы не было прямых выборов президента.

С окончанием Второй мировой войны во всех этих странах к власти пришли коммунисты, в результате чего был установлен режим «народной демократии». Особенность такого режима заключалась в том, что, несмотря на конституционно закрепленный принцип верховенства народа и наличие представительных органов, реальная власть принадлежала коммунистической партии. Высший партийный орган принимал все важнейшие решения, а его лидер выступал подлинным главой государства. Однако формальные схемы государственного устройства стран региона сохранили определенную преемственность с существовавшими ранее. Иными словами, сложившиеся там системы политических институтов являли собой синтез советской модели управления и элементов национальной политической традиции.

В ходе реформ конца 1980-х гг. во всех странах ЦВЕ был введен (либо сохранен имеющийся) институт президентства. Первоначально глава государства избирался парламентом, однако по мере углубления преобразований в большинстве стран был осуществлен переход к прямым президентским выборам. При этом четко прослеживалась следующая закономерность: чем большую роль в процессе перемен играли реформированная компартия либо покинувшие ее ряды функционеры, тем мощнее оказался институт президентства; чем активнее действовали бывшие диссиденты, тем сильнее стал парламент.

История создания института президентства в ЦВЕ отражает основные моменты развития политических систем стран региона в 1990-е гг. Огромное влияние на ход этого процесса оказали как политические традиции конкретных сообществ, так и внешние факторы, прежде всего политика Запада и молчаливое согласие СССР на замену однопартийных режимов конституционно-плюралистическими. Вместе с тем необходимо учи-

тывать, что ни та, ни другая внешние силы не пытались навязать странам ЦВЕ какое-то определенное государственное устройство: непосредственная выработка институциональных форм была оставлена на усмотрение самих восточно-европейцев. Правда, известно несколько случаев прямого вмешательства Запада в политический процесс рассматриваемых стран, однако только в кризисных ситуациях. Наиболее ярким примером могут служить Дейтонские соглашения, определившие конституционный строй Боснии и Герцеговины и узаконившие вмешательство международных организаций в формирование и деятельность органов власти этой страны.

Следует отметить, что новые лидеры стран ЦВЕ отнеслись к опыту западных демократий сугубо прагматически. Если первоначально еще имели место чисто идеологические решения, то позже возобладал подход с позиций так или иначе понятого национального интереса, что является закономерным и, несомненно, положительным результатом произошедших реформ.

Выводы. Проведенное исследование условий формирования и функционирования института президента в современных странах ЦВЕ позволяет выявить некоторые особенности, а именно:

– все действующие в регионе президентские модели существенно отличаются от североамериканских и латиноамериканских, а также от французской модели президентства. Всюду имеются отдельные посты президента и главы правительства, выборы главы государства проходят преимущественно по двухтуровой системе, введен механизм досрочных выборов;

– сложившееся в силу исторического прошлого двойственное отношение к институту президентства. В странах, в которых изначально наблюдался перекоп властных полномочий в пользу парламента, в настоящее время есть тенденция к усилению полномочий президента. И наоборот, в странах, в которых изначально были сильны полномочия президента, происходит усиление роли парламента (например, в Польше, Хорватии).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Елисеев Б. Нормативно-методическое государственных органов / Б. Елисеев // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 33–36.
2. Кынев А. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации / А. Кынев // Политические исследования. – 2002. – № 2. – С. 15–24.
3. Рахимов Е. Общие закономерности развития института президентства в постсоциалистических странах / Е. Рахимов // Вестник Карагандинского государственного университета имени Е.А. Букегова. – 2009. – № 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://articlekz.com/node/667>.
4. Сахаров Н. Институт президентства в современном мире / Н. Сахаров. – М. : Юридическая литература, 1994. – 176 с.
5. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В. Шаповал. – К. : АртЕк ; Вища школа, 1997. – 262 с.
6. Цегтев Г. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе / Г. Цегтев // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 13–21.