

*Институт социально-политических исследований
при Администрации Президента Республики Беларусь*

С.Г. Паречина

**ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Минск 2003

УДК 342.51 (476)
П 18

ББК 66.3 (4 Бен)

Рецензенты:
кандидат философских наук **Н.П.Денисюк**
кандидат философских наук **Г.М.Пашиковский**

Под общей редакцией Е.В.Матусевича
Издается по плану
Института социально-политических исследований
при Администрации Президента Республики Беларусь

Обсуждено, одобрено и рекомендовано к изданию
Ученым советом института

Паречина С.Г.

П 18 Институт **президентства: история и современность** / Под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Мн.: ИСПИ, 2003. – 163 с.

ISBN 985-446-061-4

Впервые в Беларуси рассматривается генезис института президентства с раскрытием общественно-исторических и национальных особенностей различных стран и регионов мира. На базе широкого использования зарубежной и отечественной литературы проводится сравнительный анализ полномочий Президента Беларуси и президентов в республиках с различной системой правления. Выдвигается новый подход к оценке места и роли института президентства в политической системе трансформационных стран.

Рекомендуется политикам, государственным деятелям, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам и студентам гуманитарных дисциплин, всем тем, кто интересуется ролью главы государства в политической системе общества.

УДК 342.51 (476)
ББК 66.3 (4 Бен)

© С.Г.Паречина

ISBN 985-446-061-4 © ИСПИ, 2003

Научное издание

Паречина Светлана Геннадьевна
кандидат политических наук

**Институт президентства:
история и современность**

Редактор Н.И. Добродородняя
Компьютерная верстка Л.А. Сапрыкина

Подписано в печать 2.01.2003.
Формат 60х84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура "Times". Усл. печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 9,78.
Тираж 400 экз. Зак. 273.
Институт социально-политических исследований
при Администрации Президента Республики Беларусь
Лицензия ЛВ №256 от 01.04.1998
220004, Минск, пр-т. Машерова, 7

Отпечатано с готовых диапозитивов заказчика в типографии
«Информационно-вычислительный центр Министерства финансов Республики Беларусь». Лицензия ЛП №45 от 10.10.2002.
220004, г. Минск, ул. Кальварийская, 17.

ВВЕДЕНИЕ

Республика Беларусь – молодая суверенная страна, которая делает первые шаги на пути построения правового демократического государства, основанного на базе развитого гражданского общества. Это очень сложный и продолжительный по времени процесс, предусматривающий ломку старой тоталитарной системы, пересмотр ранее действовавшей Конституции и создание новых структур власти.

Последнее, по мнению французского ученого Ги Лордейре, является одной из наиболее сложных задач, которые встают перед государственными деятелями во время демократических преобразований, поскольку «дальнейшее развитие страны во многом будет определяться качеством созданных институтов власти» [102, с. 4].

Не случайно после приобретения независимости первоочередной задачей Республики Беларусь, которая «осознала себя полноправным субъектом мирового сообщества и подтвердила свою приверженность общечеловеческим ценностям» [65, с. 3], явилось принятие Конституции и создание новой структуры власти – института президентства.

Учреждение президентства в Беларуси открыло новый этап в развитии белорусской государственности и свидетельствовало о восприятии государственно-политических институтов демократических стран. Однако процесс заимствования политических институтов западных демократий не привел к осознанию назначения и функций президентства в политической системе общества.

Институт президентства был призван только легитимировать политико-правовой статус правящей номенклатуры, а не стать ведущим государственным органом. Концепция президентской власти была слабо разработана, а ее введение не привело к коренному изменению всего механизма государственного управления. Ведущая роль по-прежнему принадлежала Верховному Совету, что свидетельствовало о приверженности принципам «социалистической» демократии и приводило к смещению баланса сил в пользу законодательного собрания.

Положение усугублялось тем, что отсутствовал совершенный механизм разрешения противоречий между основными ветвями власти, что неминуемо привело к кризису всего государственного механизма

Республики Беларусь. В сложившейся ситуации Президент А.Г.Лукашенко принял единственно правильное решение – вынес на суд белорусского народа, носителя верховной власти, разрешение конфликта. Белорусский народ на референдуме оказал доверие Президенту, поддержав его проект изменений и дополнений к Конституции Беларуси.

Новая редакция Конституции Республики Беларусь, принятая на республиканском референдуме **24 ноября 1996 года**, закрепила новую модель государственного устройства, в которой институту президентства отводится ведущая роль, что отражает мировую тенденцию конца XX века.

Однако новый статус и объем полномочий главы белорусского государства получили неоднозначную оценку со стороны как западных, так и отечественных ученых и политических деятелей. Следует отметить, что критические отзывы делаются без проведения глубокого и всестороннего анализа политической системы Беларуси, учета мирового опыта функционирования института президентства, выявления основных тенденций развития президентства на современном этапе. Кроме того, в белорусской научной литературе недостаточно точно определена система правления Республики Беларусь, производными которой являются статус и объем полномочий главы государства.

Таким образом, анализ конституционно-правового положения Президента Беларуси с учетом фактических обстоятельств, складывающихся в процессе реального осуществления им государственного руководства обществом, приобретает не только теоретическое, но и важное практическое значение для становления белорусского государства и совершенствования механизма взаимодействия разделенных властей.

Следует отметить, что исследование президентства в Беларуси невозможно проводить без учета мирового опыта функционирования этого государственного института. Только анализируя причины возникновения института президентства в мире, факторы, способствующие его эволюции, выявляя основные тенденции современного развития, можно понять и объяснить процесс усиления президентской власти в нашей стране. А проведение сравнительного анализа полномочий президентов Беларуси и стран с различной системой прези-

дентской власти позволит определить систему правления Республики Беларусь.

СТЕПЕНЬ РАЗРАБОТАННОСТИ ТЕМЫ

В научной литературе проблеме функционирования института президентства уделяется достаточно много внимания. *Наибольшее количество работ принадлежит перу американских ученых, поскольку институт президентства в США имеет самую долгую историю своего существования.* В этой стране исследуются различные аспекты института президентства: причины его учреждения, место в системе разделения властей, взаимоотношения между Президентом и Конгрессом, нормативные акты Президента, военные и чрезвычайные полномочия Президента. Большой материал посвящен личностям американских президентов.

В ходе исследования по преимуществу рассматривались труды В.Вильсона, А.Гамильтона, Дж.Джея, К.Диринга, М.Мези, Дж.Мэдисона, С.М.Липсета, Р.Нойштадта, Р.Пайоса, Дж.Тарбера, Дж.Уилсона, С.Уэйна, А.Шлезингера, Л.Фишера, Л.Фридмэна. Основным недостатком американской литературы является то, что крупные и фундаментальные труды в основном посвящены только президентству в США.

В западноевропейской литературе исследования института президентства носят ограниченный, а порой и фрагментарный характер, что обусловлено спецификой развития президентства в Европе. Значительный вклад в разработку этой проблематики внесли французские и немецкие авторы: Ф.Ардан, К.Бауме, Ч.Боржо, Ф.Буссе, М.Вебер, А.Демишель, Ф.Демишель, М.Дэбре, М.Дюверже, Л.Дюги, Г.Еллинек, Х.Мёллер, Л.Ольстон, М.Пикемаль, Ф.Платон, А.Токвиль, А.Эсмен.

В последние годы появился ряд интересных статей американских и европейских авторов о специфике института президентства в постсоциалистических странах (С.Холмс), а такими учеными, как А.Валенсуэла, Ф.Виммиран де Леон, Д.Л.Горовиц, Г.О'Доннелл и Х.Дж.Линц, возобновлена дискуссия о достоинствах и недостатках различных систем республиканского правления.

Среди русских дореволюционных ученых, занимавшихся данным вопросом, можно выделить А.Д.Градовского, А.М.Гурвича,

Н.М.Коркунова, П.И.Розенталя. *В советский период президентство рассматривалось как классовый институт буржуазного государства, поэтому его изучение считалось неактуальным для Советского Союза, идущего по пути строительства коммунизма.*

И все же хотелось бы отметить следующих авторов, в чьих работах рассматриваемая проблематика нашла свое отражение: В.Н.Дурденевского, И.Н.Игнатовича, М.А.Крутоголова, Н.С.Мерзлякова, А.А.Мишина, Ю.Н.Ныперко, В.Н.Плешкова, Б.Л.Полунина, В.З.Пульянова, Т.Н.Рахманину, Н.Рожкова, Г.Л.Решетникова, С.В.Рябова, В.А.Савельева, С.М.Самуйлова, А.А.Сергунина, В.П.Серебренникова, Ю.П.Урьяса. Наибольшее внимание советскими исследователями уделялось анализу конституционных полномочий президентов США и Франции, исследованию закрепленного в Конституции механизма взаимодействия Президента с другими государственными органами.

Тем не менее М.А.Крутоголов и А.А.Мишин проводят юридический анализ конституционного статуса Президента (Франция, США) с изучением политической практики применения им своих полномочий, дают политическую оценку места и роли Президента в системе разделения властей. Несмотря на негативную идеологическую окраску, эти работы содержат ценный фактический материал и отличаются высокой степенью профессионализма.

Введение поста Президента СССР обусловило необходимость изучения этой новой государственной должности, что нашло свое отражение в работах В.Ганюшкина, Е.Л.Кузнецова, Б.М.Лазарева, Ю.И.Скуратова, М.А.Шафира. Однако активное исследование данного вопроса российскими авторами началось после учреждения института президентства в России, в особенности – после конституционной реформы 1993 года. Большое внимание месту Президента в политической и правовой системе США уделяли такие авторы, как: П.Д.Баренбойм, С.В.Ботов, С.А.Егоров, И.Ю.Жигачев, Э.А.Иванян, И.Ю.Козлихин, В.И.Лафитский, Л.И.Селезнев, В.В.Соболева, А.А.Фурсенко, других стран – А.Д.Керимов, М.Н.Марченко, А.Червяков.

Особый интерес представляют исследования различных параметров президентства в Российской Федерации: соотношение института президентства и системы правления – И.Д.Хутинаев; эволюция ин-

ститута президентства – С.А.Авакьян, Л.А.Окуньков; полномочия Президента в отношении других государственных органов – Э.Ожиганов, Ю.Скуратов, Президент в системе разделения властей – В.Радченко. Появился ряд работ, в которых рассматриваются теоретические вопросы природы президентской власти в постсоветских республиках – Б.Н.Кувалдин, В.Е.Чиркин, Г.А.Шмавонян.

Большую научную значимость имеют монографические работы Н.А.Сахарова и И.Д.Хутинаева, поскольку Н.А.Сахаров выделяет критерии определения различных систем президентской власти и проводит разграничение в использовании терминов «форма правления» и «система правления», а И.Д.Хутинаев дает научное определение таким понятиям, как «пост президента» и «институт президента».

В белорусской научной литературе институт президентства является недостаточно исследованным. Отдельные аспекты этой проблемы получили освещение в работах ряда белорусских юристов: Г.А.Василевича, И.А.Горнака, А.П.Дербина, В.И.Реута, А.Г.Тиковенко и М.Ф.Чудакова. В основном вопросы, связанные с президентством, рассматривались при анализе таких общих проблем, как, например, конституционное право Республики Беларусь.

Однако монографических исследований, специально посвященных институту президентства, в которых бы комплексно и в широком плане анализировались причины возникновения и эволюции президентства в Беларуси, правовое положение и реальная роль главы государства в политической системе общества, проводился бы сравнительный анализ полномочий президентов Беларуси и республик с различной системой правления, определялся тип президентской власти в Беларуси, нет. Весьма скудный материал имеется и об институте президентства в зарубежных странах – В.В.Андриевич, А.Дорошенко.

В целом, оценивая степень разработанности проблемы института президентства в научной политологической литературе, следует отметить, что в таких странах, как США и Франция, уровень анализа этого политического института достаточно высок. Однако в современной литературе уделяется мало внимания проведению сравнительного анализа статуса и объема полномочий Президента при различных системах правления. Эта

проблема является особенно малоизученной в трансформационных обществах.

ГЛАВА 1 ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Необходимость изучения института президентства приобрела особое значение в современных условиях в связи с «третьей» волной демократизации, охватившей *государства Центральной и Восточной Европы и республики бывшего СССР*. В этих государствах произошла ломка старой тоталитарной политической системы и началось формирование новой, одним из основных элементов которой выступает институт президентства. Актуальной и острой является проблема взаимодействия Президента с основными государственными органами, определения места Президента в системе разделения властей.

1.1. Определение и содержание термина «институт президентства»

В силу новизны и малоисследованности института президентства в Республике Беларусь возникает необходимость рассмотрения некоторых теоретических вопросов, способствующих уяснению сущности президентства. Особый интерес представляют научные работы российских ученых, в которых дается определение института президентства с выявлением основных характеристик.

Российский юрист И.Д.Хутинаев с целью определения понятия «институт президента» проводит анализ более широкого понятия – «социальный институт», в пределах которого вычленяются институты различных видов, в том числе и правовые. Институт президента – один из них. Он является предметом исследования различных отраслей общественных наук, в которых сложились различные подходы к самому понятию «президент», а, следовательно, и различные акценты в его содержательной характеристике.

Другой российский юрист Б.П.Елисеев определяет институт президента как интеграционный правовой институт, цель которого состоит в согласовании деятельности институтов государственной вла-

сти [52, с. 6]. В юридических науках понятие «президент» проецируется на понятие «институт президента», который определяется как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти [197, с. 6].

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

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

Особый интерес представляет собой анализ понятий «институт президента» и «правовой статус президента», проведенный И.Д.Хутинаевым. Российский ученый отмечает первичность института президента и его больший объем нормативного содержания по сравнению с правовым статусом президента. В отличие от последнего институт президента определяет не только функционирование, но и избрание президента. На этом основании делается вывод о том, что **правовой статус** – как бы часть правового института, определяющая президентскую деятельность [197, с. 9].

Очень важным для понимания сущности института президентства является определение основных черт, характеризующих данный институт. Б.П.Елисеев выделяет следующие:

• Президент является выборным главой государства, который может возглавлять исполнительную власть или быть арбитром в системе разделения властей;

• в организационном аспекте Президент никому не подчинен и, вообще, обладает высокой степенью независимости от каких-либо других государственных органов, что не снимает с него обязанности действовать на основе и во исполнение законов;

• пост Президента имеет ярко выраженный политический характер. Ему принадлежит важная роль в формировании политики государства, верховного политического руководства государственными делами [52, с. 9–10].

Хотелось бы обратить внимание на то, что, несмотря на высокую степень разработанности научного аппарата в области исследования президентства, российскими авторами допускается определенная неточность, которая выражается в том, что при характеристике президентства за рубежом используется термин *«институт президентства»*, а когда речь идет о России – *«институт президента»*.

По нашему мнению, использование второго термина не совсем правомерно, поскольку, во-первых, является отступлением от общепринятой научной терминологии, а во-вторых, 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; прецеденты, возникшие в результате конституционной практики; реальный объем полномочий, сложившийся в результате соотношения политических сил в государстве; структурные подразделения (администрацию).

1.2. Различные системы правления: за и против

Еще одной проблемой современной политологии выступает обоснование и уточнение реального содержания таких научных понятий, как **«форма правления»** и **«система правления»**. Необходимость в таком обосновании стала особенно насущной в связи с весьма широко распространенным использованием понятий «президентская

форма правления», «парламентарная форма правления», «парламентарная республика с президентской формой правления».

Наиболее полное исследование данного аспекта содержится в научном труде Н.А.Сахарова. По мнению российского политолога, **«форма правления»** – *основа формирования высшей государственной власти в той или иной политической системе, которая бывает выборной или наследственной*. Отсюда произошли понятия **«республиканская форма правления»** и **«монархическая форма правления»**.

При республиканской форме возникли различные системы правления. Политическое содержание термина **«система правления»** (или более-менее тождественного ему термина «система власти») обозначает, в первую очередь, *тот или иной тип соотношения прерогатив между исполнительными и законодательными органами государственной власти*. В том случае, если вся полнота высшей исполнительной власти принадлежит Президенту и он формирует правительство, а высший законодательный орган не может отправить правительство в отставку посредством выражения вотума недоверия, есть основания утверждать, что это – **президентская система власти**.

Если Президент делит прерогативы высшей исполнительной власти с Премьер-министром, возглавляющим правительство, а само правительство ответственно и перед Президентом, и перед парламентом, то такую систему власти нужно обозначить как **полупрезидентскую**. Наконец, когда Президент является только конституционным главой государства и его полномочия в системе высшей исполнительной власти жестко ограничены прерогативами Премьер-министра, определяющего курс правительства (которое, в свою очередь, подотчетно парламенту), такая система обозначается как **парламентарная система власти**.

Весьма некорректным является смешивание понятий «форма правления» и «система правления», поскольку первое понятие определяет выборные или наследственные начала формирования высшей государственной власти, а второе – тип соотношения полномочий и взаимоотношений между высшими исполнительными или законодательными органами. В своей совокупности эти взаимоотношения ха-

рактизуют ту или иную систему правления – президентскую, парламентарную, полупрезидентскую [169, с. 13–15].

В современной политической и юридической науках одной из наиболее спорных тем стало сравнение достоинств и недостатков президентской и парламентарной систем правления с точки зрения перспективности демократического развития.

В инициировавшей эту дискуссию статье «Опасности президентства» американский политолог Х.Линц отмечает, что в современном мире подавляющее большинство устойчивых демократий представляют собой парламентарные республики, в то время как среди президентских к этой категории относятся только США.

Этот вывод подтверждают исследования, проведенные западными учеными. В период **1979–1989 гг.** в мире существовало **43** консолидированные демократии. Из них **34** были парламентарными, **2** – полупрезидентскими и только **5** – президентскими (плюс **2** «гибрида» – **Швейцария** и **Финляндия**) [233, р. 5].

Х.Линц полагает, что это не случайно. Система правления, опирающаяся на большинство в высшем представительном органе страны, более пригодна для утверждения демократии, особенно в глубоко расколотых обществах с множеством партий. «Система президентского правления придает занимающему должность Президента «церемониальные» функции главы государства наряду с функциями «действительного» главы правительства, создавая, таким образом, ауру, «имидж», порождающие в народе особые надежды. Таких вех селей лишен даже самый популярный Премьер-министр» [107, с. 5].

Анализируя опыт перехода к демократии в **Испании** и **странах Латинской Америки**, Линц выделяет следующие недостатки президентской системы правления:

- достаточно четко определенный срок президентских полномочий. Весь политический процесс при этом автоматически распадается на жестко разграниченные периоды, что практически не оставляет возможности для проведения преемственной политики тактических корректировок. Если Президент совершает грубые политические просчеты или теряет доверие народа, то нет средств заставить такого Президента уйти в отставку, действуя в рамках Конституции. И то, что при парламентарной системе вылилось бы в очередной прави-

тельствeнный кризис, при президентской свободно может переродиться во всеобщий кризис режима;

- мажоритарная избирательная система, при которой «победитель получает все». Обычно на весь период президентского мандата четко определяются победители и побежденные, что неизбежно ведет к обострению отношений в обществе и его дальнейшей поляризации. К тому же Президент не всегда представляет большинство избирателей. Бывают президенты, которые приходят к власти, получив столько же голосов, сколько иные премьеры правительств меньшинства (**С.Альенде стал Президентом Чили в 1970 году, имея 36,2% голосов, а А.Суарес в Испании в 1971 году стал Премьер-министром, получив 35,1% голосов**). При этом Премьер вынужден сотрудничать с другими партиями, а Президент в аналогичной ситуации может быть убежден в обладании независимой властью и поддержке народа;

- в президентских республиках часто возникает проблема **двойной демократической легитимности**. Поскольку и Президент, и парламент получают власть в результате народного голосования, между ними возникает спор о том, кто же из них фактически является выразителем воли народа. Демократических способов разрешения подобных конфликтов не существует;

- создаются условия для поощрения аутсайдеров, т.е. избрания человека, далекого от политики. Законодательные механизмы этой системы могут в случае досрочного прекращения президентских полномочий вынести наверх человека, который при обычной избирательной процедуре никогда бы не стал главой государства;

- президентская система побуждает кандидатов давать неисполнимые обещания и может даже породить у избирателей опасную склонность видеть в политическом лидере спасителя [107, с. 5–19].

И, наконец, А.Валенсуэла выделяет еще один недостаток. Президентские режимы в ситуации многопартийности имеют тенденцию превращаться в системы «двойного меньшинства», когда Президент пользуется поддержкой простого большинства электората, но работает с парламентом, абсолютного большинства в котором президентская партия не имеет [20, с. 75–76].

В развернувшейся дискуссии далеко не все поддержали Линца. Дональд Л.Горовиц в статье «Различия демократий», сосредоточив

свое внимание на процессах нестабильности, характерных для *пост-колониальных Азии и Африки*, делает вывод, что здесь главным виновником были парламентарные системы. Попытки возвращения к демократии, имевшие место в *Нигерии* и *Шри-Ланке* в 1978–1979 гг., предусматривают переход к системе президентского правления для смягчения разногласий внутри общества.

По мнению М.Липсета, здесь можно указать также на крах демократического парламентаризма в период между двумя мировыми войнами в *Испании, Португалии, Греции, Италии, Австрии, Германии и большей части Восточной Европы*. И наоборот, следует отметить такие примеры стабильного и демократического президентского правления, как *Чили* (до А.Альенде), *Коста-Рика* и *Уругвай* (в течение большей части XX столетия) [108, с. 35].

Д.Горовиц опровергает тезис о том, что только президентские системы приводят к разделению общества на победителей и проигравших. «Положение, при котором победитель получает все, является производным от типа избирательной системы, а не от абстрактного института президентства» [35, с. 28]. И наконец, злоупотребление властью вряд ли является президентской монополией. Парламентарные режимы в *странах Азии и Африки* предоставили более чем изрядную долю аналогичных случаев.

Продолжая дискуссию, Липсет указывает, что на развитие демократии существенное влияние оказывают культурные и экономические факторы. Проводя сравнительный анализ различных политических систем, он приходит к выводу, что большинство стабильных демократий характерно для более богатых и протестантских стран, а менее демократические режимы характерны для католических и бедных стран. Мусульманские страны могут рассматриваться как отдельная группа. Почти все они были авторитарными, с монархическими или президентскими системами правления. Было бы нелегко приписать слабость демократии в этих государствах типу существующих в них политических институтов.

Некоторые исследователи утверждают, что ислам делает достижение политической демократии западного образца исключительно трудным, поскольку он не признает разделения духовной и светской власти. Еще одним доказательством, подтверждающим значение

культурных факторов, является то, что почти все послевоенные «новые государства», для которых характерны стабильные демократические режимы, были британскими колониями [107, с. 38–40].

Среди новых демократий уровень выживания президентского режима гораздо ниже, чем уровень выживания парламентарного. Однако, как считает С.Холмс, это нельзя считать доказательством врожденной порочности президентской системы правления. Страны, сталкивающиеся с жестоким экономическим кризисом, ищут в первую очередь сильного руководителя, в то время как страны, чьи проблемы решаются легче, обычно обращаются к парламентской власти. «Так что не слишком благоприятный опыт президентского правления за пределами США может объясняться не самими по себе институциональными недостатками президентского режима в условиях разделения властей, а глубинными социальными проблемами» [195, с. 55].

На основании вышеизложенного материала можно сделать вывод, что споры о том, какая из систем республиканского правления – президентская или парламентарная – является лучшей, носят полемический характер, поскольку не существует универсальной системы правления. Сам тип республиканского правления, утвержденный в той или иной стране, равно как и национальная форма его воплощения, зависят от особенностей исторического развития, культуры, геополитического положения и прочих факторов, формирующих политическое бытие общества. Каждой «чистой» системе присущи свои достоинства и недостатки.

Как отмечает В.Е.Чиркин, основным достоинством президентской республики, безусловно, является гарантированная стабильность исполнительной власти по сравнению с парламентарной, где нередко разражаются министерские кризисы и происходит частая смена правительств (*Италия*). Главным недостатком президентской системы, особенно в условиях неразвитости демократических институтов, является ее склонность к авторитаризму (*страны Латинской Америки*), тогда как в парламентарной такая возможность фактически исключена [205, с. 111].

1.3. Полупрезидентская республика

как наиболее оптимальная система правления для стран с трансформационной демократией

В последнее время наибольшее распространение получила так называемая полупрезидентская система, которая стремится создать сильную, стабильную исполнительную власть, но в то же время политически ответственную перед законодательным собранием. Исходя из такой перспективы исполнительная власть распределяется между двумя конституционными институтами – Президентом и правительством.

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

С другой стороны, парламент, влияя на Президента и правительство (участие в формировании и отставке правительства, контроль за его деятельностью, законодательная политика, преодоление вето), не позволяет Президенту бесконтрольно руководить правительством, превращая его в свой административный аппарат. Такая конструкция государственной власти предполагает дистанцирование института президентства от исполнительной власти при сохранении определенного влияния на последнюю [212, с. 92].

Тенденция отделения Президента от исполнительной власти привела к формированию института президентской власти. Хотя формулировка об особой президентской власти еще нигде не получила в конституциях своего дословного выражения, но уже есть нормы, отражающие эту тенденцию. **Конституция Франции 1958 года**, откуда берет начало данная тенденция, установила, что Президент является арбитром над всеми властями, поскольку «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей» [87, с. 38].

Эта формулировка оказала огромное влияние на постсоциалистические страны (в том числе – на Беларусь и Россию), в большинстве из которых Президент призван в рамках своих задач объединять все ветви власти, способствовать их согласованному и эффективному функционированию. В Беларуси посредничество Президента выведено за сферу публичных властей (чем ограничилась французская Конституция), распространено на отношения органов государственной власти, государства и общества.

Выбор этими странами «смешанной» системы правления объясняется тем, что авторитарное прошлое вызывало страх перед возможностью превращения Президента в диктатора в условиях президентской республики, а отсутствие развитой многопартийной системы сводило на нет функционирование механизма при парламентарной республике. Партийную систему этих стран можно охарактеризовать как «**множественнопартийную**», да и вообще только с натяжкой как партийную [49, с. 87].

Конституции этих стран уходят от прямого закрепления юридической природы президентской власти с точки зрения разделения властей. Она не вписывается в классическую триаду властей и не включена каким-либо образом в структуру одной из них, а выделена в отдельную главу, с которой начинается изложение полномочий основных органов государственной власти. В этом заключается главная отличительная черта президентской власти, своеобразие концепции разделения властей, характерное для полупрезидентских республик.

Президентские полномочия чрезвычайно широки и касаются, по существу, всех направлений организации и осуществления государственной власти: реализация исполнительной власти; участие в законодательном процессе; формирование судебной системы; организация и формирование госаппарата. **На этом основании в научной литературе получило определенное признание представление о президентской власти в контексте полупрезидентской республики как о новой, четвертой власти** [83, с. 399], [182, с. 33].

Заметим, что идея о необходимости конституционирования четвертой ветви власти не нова. Ее родоначальником является французский политический деятель Б.Констан (1767–1830), который разработал учение о четырех властях с целью пересмотра и развития представлений о разделении властей в конституционной монархии. Суть кон-

цепции сводится к тому, что три классические ветви власти (законодательную, исполнительную и судебную) следует дополнить еще одной, которая заботилась бы о бесконфликтном, согласованном функционировании других властей. «Четвертую власть он считал необходимым предоставить королю для того, чтобы устранять конфликты и сглаживать столкновения между тремя другими властями. Поэтому он назвал ее умиряющей или уравнивающей властью» [71, с. 476].

Нынешнее представление об институте президентства как о новой ветви власти – по сути вариация констановского учения о четырех властях, модифицированная к республиканской форме правления. При этом происходит специфическая интерпретация разделения властей, т.е. вынесение института президентства за рамки привычной триады властей, придание ему «вневластного» статуса. Однако Президент стоит над ветвями власти, над институтами государства не в качестве лица, сосредоточивающего в своих руках властные полномочия других властей, а в качестве арбитра в отношениях с ними.

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

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

Следовательно, во **Франции** Президент только дистанцирован от исполнительной власти, но его полномочия в области законодательства и исполнительной власти не столь значительны как в **Беларуси и России**.

1.4. Специфика института президентства

при «смешанной» системе правления

Для выяснения взаимоотношений между органами центральной власти в полупрезидентской республике весьма полезной является пространственная (двухмерная) модель, построенная американскими политологами М.Шугартом и Дж.Кэри. *Шкала по вертикали* отражает объем президентских полномочий по формированию правительства, руководству и контролю его деятельности. Чем больший объем полномочий имеет Президент, тем большее значение приписывается данной политической системе по шкале «власть Президента над правительством».

Шкала по горизонтали показывает зависимость правительства от парламента, которая выражается в возможности вынесения парламентом вотума недоверия правительству. Чем меньше эта зависимость, тем большее значение приписывается данному режиму по шкале «раздельное выживание» правительства и парламента [231, р. 108–109].

Шугарт и Кэри провели анализ полномочий всех ветвей власти в большинстве стран мира, исходя из которого присвоили каждому значение от 1 до 8 по обоим шкалам, наложив их друг на друга. Согласно этой схеме президентская система характеризуется max значениями по обоим шкалам, парламентарной системе соответствует min значение по шкале «власть Президента над правительством» и среднее значение по шкале «раздельное выживание». Они также выделяют 2 смешанные системы политической власти: **президентско-парламентская** и **премьерско-президентская**. Первой на схеме соответствует верхний левый сектор, второй – нижний левый.

По нашему мнению, **Беларусь и Россия** не относятся к вышеназванным смешанным системам, поскольку, во-первых, Президент оказывает существенное влияние на формирование и деятельность правительства, а во-вторых, правительство в своей деятельности больше зависит от Президента, чем от парламента. Выражение вотума недоверия правительству не приводит к его немедленной отставке (как во **Франции**). Последнее слово остается за Президентом, который может просто распустить парламент.

Аргентина

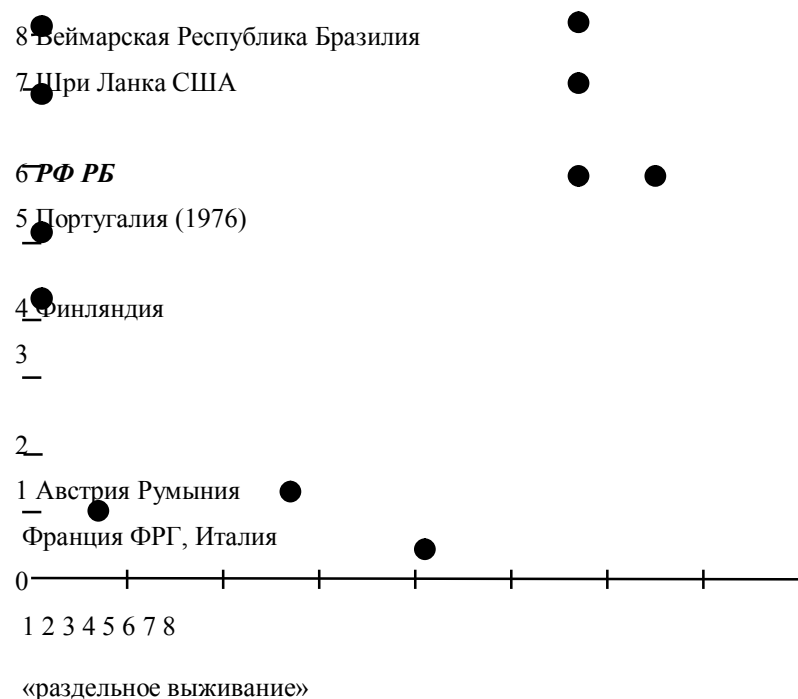


Рис. 1. Пространственная (двухмерная) модель М.Шугарта и Дж.Кэри

Беларуси и России на схеме соответствует верхний правый сектор, что свидетельствует о большей близости этих стран к президентской системе правления. Беларуси по шкале «раздельное выживание» принадлежит большее значение, поскольку Конституцией предусматривается большая «защищенность» правительства от парламента. В Беларуси роспуск парламента осуществляется после двукратного (в России – трехкратного) отклонения кандидатур на пост Премьер-министра; двукратное отклонение программы правительства равнозначно выражению вотума недоверия (в России такая норма отсутствует); роспуск парламента осуществляется после выражения вотума недоверия правительству (в России – только после двукратного выражения вотума недоверия в течение трех месяцев). Систему правления в *Беларуси* и *России* можно охарактеризовать как **президентскую «смешанную» систему**, или как **«смешанную» систему с сильным Президентом**.

Следует отметить, что *институционализируемая президентская власть имеет свое структурно-функциональное назначение в государственном механизме*. Некоторые попытки вычленения специфических черт и функций президентской власти предприняты учеными В.Е.Чиркиным и Г.А.Шмавоняном, однако носят незавершенный характер [204, с. 376–379], [212, с. 89–90]. Обобщая изученный материал, можно выделить следующие функции, которые президентская власть выполняет в политической системе общества.

Гарантийная функция. Президент – гарант Конституции, суверенитета, независимости и территориальной целостности государства, прав и свобод человека и гражданина. Во *Франции* Президент также является гарантом независимости судебных органов, а в *Беларуси* – экономической и политической стабильности. Характерно, что данная формула не знает ни оговорок, ни ограничений. Общество вправе ожидать, что в соответствии с порядком, установленным самой Конституцией, Президент предпринимает все меры для защиты как Конституции в целом, так и каждой конституционной статьи в отдельности.

Белорусский правовед И.А.Горнак полагает, что Президент Беларуси как гарант Конституции несет ответственность за сохранение основ конституционного строя, в том числе и в экстремальных случаях (когда они находятся под угрозой). Президент обязан обеспечить соблюдение норм Конституции в деятельности всех органов государственной власти и военного руководства [34, с. 6]. Обращает на себя внимание и то, что роль Президента как гаранта прав и свобод человека и гражданина поднята на тот же уровень, что и его роль как гаранта всего конституционного строя.

Арбитражно-интегративная функция. Наличие данной функции объясняется логикой разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также необходимостью их согласованного взаимодействия, стабильного сотрудничества и единства. «Невозможно себе представить функционирование властей в современных государствах на основе принципа разделения властей без авторитетного арбитра, обеспечивающего политическую и экономическую стабильность, без хранителя основ конституционного строя, существующих ценностей общества, который не только олицетворяет единство народа и государства внутри страны и вовне, но и обеспечивает необходимое взаимодействие всех ветвей власти»

[182, с. 34]. Президент координирует действия государственных органов, использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между ними. В случае недостижения согласованного решения он может передать рассмотрение дела на разрешение соответствующего суда.

Конституция Беларуси наделяет Президента правом вмешиваться в законодательный процесс в том случае, когда палаты парламента не смогли принять согласованного текста законопроекта. В данной ситуации Президент вправе потребовать от Палаты представителей принятия окончательного решения. Так, **8 октября 1998 года** Палата представителей по требованию главы государства приняла Закон *«О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь»* и, минуя Совет Республики, направила его на подпись Президенту.

Одной из форм реализации арбитражно-интегративной функции является обращение Президента к избирательному корпусу посредством вынесения вопроса на референдум или досрочного роспуска парламента, что, по нашему мнению, позволяет цивилизованным путем разрешать конфликты между властями, возникающие на основе **двойной демократической легитимности**.

Контрольная функция. Президентская власть наделена рядом контрольных полномочий, принадлежащих Президенту по Конституции или установленных им фактически. В отношении исполнительной власти это достигается посредством отчетности правительства перед Президентом, прямого подчинения ряда министерств и ведомств непосредственно главе государства, отмены нормативных актов правительства.

В отношении парламента и суда – это фактически складывающиеся отношения. В **России** – оставление без рассмотрения законов, принятых парламентом, что не предусмотрено Конституцией; неподписание в течение длительного времени законов, преодолевших вето Президента; угрозы распустить Думу при непослушании [204, с. 397]. В **Беларуси** – приостановление Президентом действия решений Советов; постановка вопроса перед Конституционным Судом о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Конституции. Все это демонстрирует определенный фактический контроль главы государства в отношении законодательного органа.

Часто палаты парламента обращаются к Президенту с просьбами (Совет Федерации России просил пересмотреть статистический курс в аграрном комплексе) или за консультацией (Палата представителей Беларуси в 1996 году – по вопросу о кандидатуре спикера палаты). Президенты Беларуси и России неоднократно выражали свое мнение по поводу обсуждаемых парламентом законов, что оказывало определенное воздействие на принятие окончательного решения.

Что касается вопросов судебной деятельности, то на практике президенты иногда высказывались о виновности или невиновности тех или иных должностных лиц, оказывая тем самым влияние на следственные и судебные органы. Известно также, что Генеральный прокурор России Ю.Скуратов, прежде чем принять решение по «громким делам», нередко посещал Президента для проведения с ним соответствующих консультаций.

Таким образом, полупрезидентская республика утверждает принцип верховенства президентской власти, который выражается в развитии и расширении президентских полномочий во всех сферах государственного управления и вынесении Президента за рамки привычной «триады». Концентрация значительных полномочий у главы государства в Беларуси и России обосновывается объективной необходимостью в условиях переходного периода и становления гражданского общества.

С одной стороны, создается возможность для авторитарных тенденций президентской власти, поскольку в Конституции содержится много общих положений, указывающих на функции, цели президентской деятельности, которые могут быть легко использованы для обоснования действий, выходящих за пределы непосредственно правового статуса главы государства [99, с. 5]. С другой стороны – возможность формирования стабильной и сильной власти, что особенно необходимо в современных условиях для Беларуси и России.

Утверждение развитой демократии в этих странах во многом зависит от успешного создания демократических институтов. В соответствии с типологией демократий аргентинского политолога Г.О'Доннелла **Беларусь** и **Россия** являются странами так называемой *делегативной демократии*. В них произошел переход от авторитарного (тоталитарного) режима к демократически избранному правительству. Однако для утверждения демократии необходим «второй переход» – от демо-

кратически избранного правительства к институционализированному, окрепшему демократическому режиму.

Важнейшим фактором, определяющим успешность «второго перехода», является создание ряда институтов, становящихся островами принятия решений среди течений политической власти. Для достижения подобного успеха необходимо, чтобы политика правительства и политическая стратегия различных агентов предусматривали признание общей и равнозначной заинтересованности в создании демократических институтов [126, с. 53–54].

Краткие выводы

1. В *юридических науках* понятие «президент» проецируется на понятие «институт президента», который определяется как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти. В *политической науке* институт президентства должен рассматриваться в первую очередь как властный институт, то есть как совокупность властных полномочий Президента в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от политической деятельности Президента, являясь своеобразным «прочтением» Конституции главой государства.

2. Понятие «президент» определяется как выборный глава государства, видовыми признаками которого являются выборность и срочность полномочий.

3. Весьма некорректным является смешивание понятий «форма правления» и «система правления», поскольку первое понятие определяет выборные или наследственные начала формирования высшей государственной власти, а второе – тип соотношения полномочий и взаимоотношений между высшими исполнительными или законодательными органами. В своей совокупности эти взаимоотношения характеризуют ту или иную систему правления – **президентскую, парламентарную, полупрезидентскую.**

4. Систему правления Республики Беларусь и Российской Федерации можно охарактеризовать как **президентскую «смешанную» систему**, или как **«смешанную» систему с сильным Президентом**, поскольку конституциями двух стран предусматривается двойная от-

ветственность правительства – перед Президентом и парламентом, что является характерной чертой «смешанной» системы правления. В то же время президенты этих стран обладают широким кругом прерогатив высшей исполнительной власти и оказывают решающее воздействие на ее формирование и деятельность, что свидетельствует об их близости к президентской республике.

5. В полупрезидентской республике (*Россия, Беларусь*) Президент вынесен за рамки разделения властей, ему придан «вневластный» статус. В организационном плане он самостоятелен и наделен рядом полномочий других властей, что позволяет говорить о формировании новой ветви власти – **президентской**, которая выполняет в политической системе следующие функции: *гарантийную, арбитражно-интегративную, контрольную.*

6. Споры о лучшей системе правления носят полемический характер, поскольку не существует универсальной системы правления. Учреждение той или иной системы определяется историческим развитием и национальными особенностями конкретной страны, а становление демократии зависит от успешного создания демократических институтов.

ГЛАВА 2 ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В СОВРЕМЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

2.1. Процесс создания института президентства в США и результат его «копирования» странами Латинской Америки

Введение поста Президента в систему органов государственной власти Республики Беларусь значительно повысило наш интерес к истории создания и распространения института президентства в мире. Термин «президент» происходит от лат. Praesidens, что буквально означает «сидящий впереди». Видимо, в античные времена президентом называли председательствующих на различных собраниях. От этого первоначального значения впоследствии возникла такая должность, как президент сената [168, с. 5]. Однако в его нынешнем понимании как главы государства термин «президент» начал употреб-

ся только с конца XVIII века, когда был учрежден институт президентства в США.

Впервые вопрос о введении поста Президента обсуждался в **1787 году** на Конституционном конвенте в Филадельфии при разработке **новой Конституции США**. До этого существовал монархический способ организации верховной власти в государстве. Его характерные черты: наследственность трона, пожизненный срок пребывания у власти и фактически неограниченные полномочия. Однако он оказался неприемлемым для североамериканских штатов, у которых британская корона выработала устойчивую неприязнь к никем и ничем не ограниченной власти монарха.

Правда, были и исключения. Например, часть имущих кругов и реакционного офицерства, выступившая инициатором создания «Общества Цинцинната», предлагала Дж.Вашингтону стать королем [146, с. 216], а великий оратор того времени А.Гамильтон открыто признавал британскую наследственную монархию наилучшей моделью правления. Он не призывал к установлению монархии в США, а, являясь сторонником «энергичной исполнительной власти», предлагал ввести пожизненное пребывание в должности главы государства, наделив его правом абсолютного вето [180, с. 41–42].

Эти идеи не нашли широкой поддержки у общественности, так как содержали «зародыш монархии». В то же время установление республиканской формы правления было очень трудной задачей, ибо у Америки не было ни надлежащего политического опыта, ни соответствующих исторических традиций. К тому же создание президентской власти проходило в сложной для Соединенных Штатов политической и экономической ситуации: огромные долги, восстания фермеров, отсутствие национальной экономики. Все это усугублялось тем, что сформированное в 1783 году национальное правительство бездействовало.

Слабость правительственной власти, усиление центробежных сил в стране привели к кризису в Конфедерации. Это явилось следствием того, что в революционный период конституции североамериканских штатов предусматривали, как правило, слабую исполнительную власть, что являлось своеобразной реакцией на всевластие королевских губернаторов. Возникшая впоследствии «тирания законодательных собраний» убедила «отцов-основателей» в необходимости создания сильной исполнительной власти. «Законодатели Союза понима-

ли, что носитель исполнительной власти будет не в состоянии с пользой и достоинством осуществлять возложенные на него обязанности, если не удастся придать этой власти большую стабильность и большую силу нежели та, которой она обладала в рамках отдельных штатов» [183, с. 107].

Не многие вопросы вызвали столько дискуссий и озабоченности творцов Конституции, как проблема определения полномочий исполнительной власти. Опасаясь в равной степени анархии и монархии, делегаты Конвента рассмотрели различные варианты ее организации. Острое обсуждение вызвал вопрос о том, должна ли исполнительная власть на федеральном уровне осуществляться группой лиц или одним лицом. Представители крупных штатов выступали за создание сильного национального государства. Согласно подготовленному ими «Виргинскому плану» исполнительная власть (численность не оговаривалась) избиралась общенациональной легислатурой на неопределенный срок и без права переизбрания.

План встретил оппозицию со стороны тех, кто хотел сохранить большие права за отдельными, прежде всего малыми, штатами. Последним был разработан «План Нью-Джерси», который предусматривал создание коллегиального органа исполнительной власти, избираемого ежегодно общенациональной легислатурой. «План Нью-Джерси» предлагал ограничить расширение прерогатив центрального правительства только сферой финансов и торговли, внося небольшие поправки к статьям Конфедерации [104, с. 19].

В ходе продолжительной дискуссии за **основу Конституции США** был принят компромиссный **план Мэдисона**, согласно которому исполнительная власть возлагалась на одно должностное лицо – Президента, который наделялся существенным объемом полномочий и занимал ведущее место в политической системе общества. Уникальность положения Президента заключалась в том, что он одновременно являлся главой государства и главой исполнительной власти. Такое наименование главы государства, характерное для республиканской формы правления, было связано еще и с тем, что в ряде североамериканских штатов главы исполнительной власти назывались президентами, а не губернаторами.

Американский политолог С.Уэйн отмечает: «В поисках модели структуры государственного устройства обратились к теории конституционного права французского мыслителя Ш.Л.Монтескье и кон-

ституциям двух штатов – Нью-Йорка и Массачусетса, которые ближе всего подошли к воплощению на практике теории разделения властей: в обоих штатах губернаторы по Конституции имели право сопротивляться законодательному собранию» [189, с. 61].

Многие депутаты Конвента встретили в штыки учреждение президентского поста. Единоличная глава исполнительной власти, облеченный широкими полномочиями, представлял собой в их глазах, по существу, «матрицу диктатуры». Неудивительно, что в этих условиях учреждавшая президентский пост Конституция США выглядела, по мнению критиков, коварным планом создания выборной монархии [60, с. 36].

В защиту сильной, динамичной исполнительной власти выступили выдающиеся мыслители и политические деятели того времени: А.Гамильтон, Дж.Мэдисон, Дж.Джей. Например, Гамильтон резко критиковал всех тех, кто выдвигал идею о несовместимости сильной исполнительной власти с республиканской формой правления. По его мнению, слабая исполнительная власть всегда означает не только слабое, но и дурное правление. А правление одного всегда лучше правления многих. Исполнительная власть по своей сущности несовместима с плюрализмом [190, с. 458–464].

В то же время с особой настойчивостью подчеркивалась необходимость четкого определения функций этого государственного поста, который заключал бы в себе более ограниченные полномочия, чем полномочия монарха, но вместе с тем был бы достаточно могущим, чтобы обеспечивать эффективное руководство страной. Решающим фактором для учреждения президентства было следующее: имелась наготове единственно приемлемая для всех кандидатура национального героя – генерала Дж.Вашингтона. Первый в мире президентский пост учреждался под конкретную личность. Как свидетельствует история, аналогичных случаев за этим последовало предостаточно.

Острые дебаты возникли по поводу способа избрания и срока полномочий Президента. В основном предлагались сроки *от 3 до 7 лет*, хотя были и другие варианты – *от 8 до 20 лет* [180, с. 128]. Конвент постановил избирать Президента сроком *на 4 года*, который достаточен для того, чтобы Президент смог проявить себя, и не слишком велик, чтобы он смог нанести вред обществу [190, с. 470]. Президент мог переизбираться «столько раз, сколько сочтет необходимым народ Соединенных Штатов оказывать ему доверие» [190, с.

450]. По мнению А.Токвиля, «перспектива переизбрания придавала ему (Президенту) мужества, чтобы трудиться на всеобщее благо, и расширяла возможности его деятельности» [183, с. 107].

Избрание Президента США было доверено выборщикам от каждого штата в количестве, равном общему числу сенаторов и членов Палаты представителей. Это было компромиссное решение по отношению к предложениям избирать Президента прямым волеизъявлением народа или путем общенациональной легислатуры. Учредители Конституции хотели максимально сузить возможность возникновения буйства и беспорядков, которые могли иметь место при всеобщем голосовании. А также, чтобы «назначение Президента не было поставлено в зависимость от существовавших до этого групп, голоса которых могут быть куплены» [190, с. 447].

Первоочередной задачей для отцов-основателей являлось обеспечение легитимности президентской власти в США. Необходимо было обеспечить принятие общественностью этого института, его главы, его полномочий и учредить упорядоченную передачу власти от одного Президента к другому. Коллегия выборщиков была создана для того, чтобы свести к минимуму возможности будущих президентов путем подкупа, интриг или силы пожизненно занимать свой пост [186, с. 326]. Тем самым была создана не просто сильная, но единоличная президентская власть, не зависящая от парламента.

Очевидно, что и при разработке концепции исполнительной власти участники Конвента ориентировались на Дж.Вашингтона. Навряд ли президентские полномочия были бы столь значительными, «если бы многие из делегатов не смотрели на генерала Вашингтона как на Президента и не формировали бы свои представления о полномочиях, даваемых Президенту, из своих мнений о его добродетели» [73, с. 68]. «Отцы-основатели» хотели создать такую структуру, которая была бы достаточно сильной, чтобы зарядить правительство энергией и контролировать деятельность законодательной власти, но не настолько, чтобы стать деспотичной. «Этот взгляд был характерен и для всего американского народа, у которого ненависть к монархии сосуществовала с желанием видеть своим королем Вашингтона» [151, с. 4].

Вашингтона «боготворили не меньше, чем боготворят сегодня многих руководителей новых государств. Однако в отличие от большинства из них он противился нажиму приближенных, пытавшихся

превратить его в автократа. Вашингтон сознательно стремился стать «конституционным монархом», сознавая, что его вклад в упрочение нового государства заключается в том, чтобы дать последнему время установить правление людей, руководствующихся законом» [109, с. 209].

Вашингтон сыграл решающую роль в формировании умеренного конституционного президентства в США. Отказавшись баллотироваться в третий раз на пост Президента, он заложил важный прецедент, исключивший возможность превращения американского Президента в пожизненного правителя. Во многом благодаря своему первому Президенту Соединенным Штатам удалось сохранить республику и утвердить демократические принципы правления. Тем более, что на заре становления американского государства никто не мог поручиться за то, в каком направлении будет эволюционировать эта никем ранее не испробованная форма правления. Полной уверенности не было даже у сторонников учреждения президентской власти. Так, Б.Франклин на вопрос о том, какая же в конечном счете создана Конвентом форма правления – республиканская или монархическая, ответил: «Республика, если вам удастся ее сохранить!» [60, с. 37].

Институт президентства в США постепенно развивался и эволюционировал. Этот неравномерный процесс шел в сторону усиления президентской власти. Каждый новый обитатель Белого дома брал за исходную точку высший уровень достижений своих предшественников и пытался, по мере сил, расширить свою власть и полномочия, но все же не выходил за рамки закона. Даже сильные президенты, особенно действовавшие в военное время, в конечном счете уважали Конституцию и не стремились узурпировать власть.

США в лице президентской республики дали миру образец стабильной системы правления, на которую впоследствии ориентировалось большинство как новых независимых государств, так и метрополий. Однако результат оказался неодинаковым. Это и сползание республик к монархии и диктатуре, и возникновение различных вариантов республиканской системы правления.

Первыми, кто последовал примеру США в учреждении президентуры, были *страны Латинской Америки*. Уже в первой половине XIX века под влиянием северного соседа во многих из них был введен пост Президента. Как сказал Лабулэ, «американская Конституция

есть мать, населившая своими детьми всю Америку, и все дети на нее похожи» [160, с. 99].

Несмотря на значительное сходство с системой правления в США, президентские республики в Латинской Америке уже на ранней стадии развития представляли собой особую разновидность, характеризовавшуюся наличием таких специфических черт, как высокая степень централизации государственного аппарата, гипертрофированное развитие института чрезвычайного или особого положения, большая роль армии в политической жизни общества, преобладание насильственных методов достижения власти [163, с. 7].

Одной из основных отличительных особенностей явилась значительно большая концентрация власти в руках Президента, а также абсолютизация роли исполнительной власти [208, с. 42]. Сильная власть Президента, независимая от законодательной, там сплошь и рядом привела к установлению диктатуры. Большинство президентов были обязаны своим возвышением революции или государственному перевороту. Это происходило в течение не только XIX, но и XX столетия.

По подсчетам американского политолога Д.С.Пальмера, во многих странах Латинской Америки *с 1810 по 1980 год* было совершено по **20–25** переворотов, в **20** странах – более **300**, а всего – более **600**. В одной только *Боливии* с момента создания этого государства *до 1986 года* произошел **191** военный переворот [228, р. 258]. Этот факт «достаточно показывает, какую фундаментальную ошибку заключает в себе желание применить к большинству этих народов президентскую систему, т.е. представительную Конституцию Соединенных Штатов, которая не подходит ни к их расе, ни к их темпераменту. Этим неолатинянам, склонным к громким словам и формулам и кровь которых – продукт стольких скрещиваний – кипит под солнцем тропиков, необходим предохранительный клапан парламентаризма» [215, с. 258]. Данная система правления была чужда политическим традициям латиноамериканцев, а низкий уровень их политической культуры не смог стать ограничителем намерений амбициозных руководителей.

Различные современные исследования объясняют частоту, с которой совершались в Латинской Америке перевороты, тем фактом, что только немногие из латиноамериканских режимов обрели законность после их разрыва с Испанией и Португалией более 150 лет назад. Не обладая экономической или символической эффективностью, они не сумели достичь законности и поэтому не способны выдержи-

вать кризисы [109, с. 210–211]. Не встречая практически никаких «противовесов» со стороны слабых парламентов и опираясь на армию, президенты латиноамериканских стран не только единолично руководили государством и исполнительной властью, но и занимали все решающие позиции в государственных структурах. *Поэтому страны Латинской Америки стали называться суперпрезидентскими республиками.*

2.2. Возникновение первых президентских республик в Европе

Первыми президентскими республиками в Европе стали в **1848 году Швейцария и Франция**. Несмотря на одновременность введения, статус и полномочия президентов в силу особенностей исторического развития данных государств были различны. Высшим органом исполнительной власти в *Швейцарии* выступал Федеральный Совет, состоявший из 7 министров (советников), избиравшихся на совместном заседании обеих палат Федерального собрания на три года. Этот Совет представлял собой нечто вроде коллегии администраторов, один из которых на том же заседании избирался Президентом Швейцарской Конфедерации сроком на один год. Он мог переизбираться неограниченное число раз, но с обязательным годичным перерывом. Его компетенция была не выше чем членов Совета, а ответственность перед народными представителями такая же.

В Швейцарии не было носителя исполнительной власти, стоящего отдельно от министров, что позволило говорить о существовании там *коллективного президента*. Такое соединение в одних руках функций Президента республики и министерского кабинета не проявлялось резко именно в силу того обстоятельства, что Швейцария не знала парламентаризма в его англо-французском выражении, не знала вотумов недоверия со стороны парламента, не знала досрочного роспуска парламента. Естественно, что здесь не ощущалось необходимости присутствия в государстве центра, не зависящего от случайностей и неустойчивостей парламентского большинства.

Конституция 1848 года впервые организовала во *Франции* республику во главе с Президентом. «Поскольку высказывались требования об учреждении единой законодательной палаты для придания большей силы, по тем же причинам была учреждена должность Президента – единоличного главы исполнительной власти» [149, с. 196].

Учредительное собрание не нашло ничего лучшего, как скопировать Президента II Французской республики почти полностью с Президента США. Он наделялся огромной властью: правом законодательной инициативы, мог требовать нового обсуждения закона, промульгировать законы, назначать министров, чиновников, офицеров [85, с. 94–95].

Для придания ему авторитетности было решено избирать Президента (в отличие от США) всенародным голосованием. «Самые разнообразные партии стремились к тому, чтобы создать сильное правительство, потому что все надеялись сделать из него орудие своего честолюбия. Умеренные республиканцы простирали свой культ силы до любви к диктатуре. Социалисты рассчитывали на могущество государства для проведения преобразований, которые они считали нужными. Роялисты, конечно, приветствовали то, что всего больше было похоже на королевскую власть» [160, с. 100]. Такое совмещение в одном лице всенародного избрания и огромной компетенции «в стране, подобно Франции, политически и административно-централизованной, пропитанной монархизмом и даже цезаризмом» [47, с. 555], грозило страшной опасностью и сулило неминуемую диктатуру.

Вопрос о Президенте ввиду его важности вызвал большие прения в Собрании. Избрание Президента всей страной обрело как сильных противников, так и красноречивых защитников. Например, Феликс Пиа с иронией отозвался о подаче миллионов голосов за одного человека, «как о таинстве Божиим, но в другом роде, чем миропомазание в Реймсе или кровь Людовика Святого» [149, с. 196]. Депутат считал, что Президент возвысится над парламентом, ибо он будет представлять весь народ, а каждый из депутатов только одну девятисотую часть народа.

Жюль Гревй высказался за избрание Президента Собранием, которое должно обладать правом постоянного отзыва главы исполнительной власти [215, с. 262]. По его мнению, честолюбивый человек, достигший поста Президента, захочет сохранить его за собой навсегда. И Гревй, и Пиа имели в виду Луи-Наполеона, который только что попал в Учредительное собрание, будучи выбранным в депутаты сразу несколькими департаментами, и мог легко при всенародном голосовании стать Президентом. Существенной была поправка, внесенная депутатом Турэ и лишавшая права быть избранными всех членов

царствовавших во Франции фамилий [160, с. 102]. Она могла бы спасти положение, но была отклонена.

Решающим же при голосовании оказались не политические аргументы, а длинная патетическая речь поэта А.Ламартина, в которой он высказался за прямые выборы Президента. В случае избрания Президента Палатой тот сделался бы, по выражению Ламартина, «лишней пружиной в Конституции: он обратился бы в стрелку, предназначенную показывать час вашей воли и капризов на циферблате вашей Конституции» [39, с. 549]. Что же касается возможных в подобных условиях злоупотреблений властью, то, «чтобы дойти до 18 брюмера, в наше время нужны две вещи: длинная эпоха террора – сзади и Маренго и Аустерлиц – впереди» [39, с. 549]. По мнению поэта, и то, и другое было одинаково невозможным.

Создав сильный институт президентства, члены Собрания начали понемногу ограничивать полномочия его главы. Президенту было отказано в праве вето; акт объявления войны, равно как и заключение договоров, подлежали утверждению Собранием. Президент не мог лично командовать вооруженными силами, а большинство его актов нуждались в контрассигнации [85, с. 94–96].

Однако все это не могло уравновесить ту огромную власть, которая была предоставлена Президенту. «Собрание, создав путем всенародного голосования великана, старалось сдерживать его тонкими нитями. Как говорилось в то время, это был Гулливер, которого сдерживали на земле 750 лилипутов» [149, с. 198]. Ведь «по сравнению с Национальным собранием Президент являлся носителем своего рода божественного права: он – правитель народной милостью» [111, с. 134].

В результате плебисцита 10 декабря 1848 года Президентом Франции был избран Луи-Наполеон. Из 7 500 000 избирателей за него проголосовало 5 434 226 [192, с. 262]. Такая убедительная победа объяснялась тем, что выборы «представляли реакцию крестьян, которым пришлось нести издержки февральской революции, против других классов нации – реакцию деревни против города; они встретили большое сочувствие в армии, которой республиканцы из «National» не доставили ни славы, ни прибавки к жалованию; среди крупной промышленной буржуазии, приветствовавшей Бонапарта как переходную ступень к монархии; среди пролетариев и мелких буржуа, приветствовавших его как кару за Кавеньяка» [111, с. 136].

В итоге Президентом республики стал принц, а в Собрание попало большинство монархистов. Создалось монархическое правитель-

ство для управления республикой. Впоследствии А.Токвиль сожалел о том, что выступал за всенародное избрание Президента, которое в то время неминуемо должно было привести к монархии. «Мы сохранили дух монархии, утратив в ней вкус. При таких условиях чем мог сделаться Президент, избранный народом, как не претендентом на корону?» [184, с. 26].

Действительно, сразу же обнаружилась ориентация на установление режима демократического цезаризма. В своем первом послании к Собранию Президент потребовал права выбирать и увольнять своих министров и лично руководить правлением при посредстве людей, безусловно, преданных его политике [160, с. 107]. Луи-Наполеон установил единое и твердое руководство страной. С этого момента министерства не имели даже номинального главы, а решения парламента полностью игнорировались Президентом. Члены правительства назначались не из состава Собрания, а из числа друзей Елисейского дворца.

В отличие от Дж.Вашингтона первый Президент Французской Республики мечтал о славных временах своего дяди и не скрывал намерений установить режим личной власти. Тем более что во Франции были сильны традиции монархии. Некоторые французы желали, а многие не исключали возможности ее реставрации. Были те, «кто подобно Луи-Блану насчитывал во Франции 4/5 монархистов» [16, с. 61]. К тому же Конституция установила, как и в США, четырехлетний срок полномочий Президента. Но повторное избрание было возможно только спустя четыре года. Это обстоятельство и подтолкнуло де-факто принца-президента к решительным действиям.

Ограбив Банк Франции и подкупив армию, в ночь с 1-го на 2-е декабря 1851 года Луи-Наполеон совершил государственный переворот. Был произведен арест «парламентских вождей» и распущено Национальное собрание. Последнее действие согласно ст. 68 Конституции 1848 года классифицировалось как государственная измена [85, с. 96]. Однако, несмотря на это, плебисцит 20 декабря 1851 года ратифицировал государственный переворот 7 481 231 голосом против 647 292 и предоставил Президенту право выработать новую Конституцию [119, с. 324].

В результате Президент объединил в своем лице законодательную и исполнительную власть. Его срок полномочий был продлен до

десяти лет. Республика постепенно стала сползать к монархии. **2 декабря 1852 года Луи-Наполеон был провозглашен императором под именем Наполеона-III.**

Следует отметить, что узурпация власти принцем-президентом происходила при подавляющей поддержке населения. Франция всегда протестовала против всемогущего Собрания. «Большинство народа было за него в этой борьбе. И это большинство так решительно следовало за ним, что ни беззаконие, ни жестокость не могли отдалить его от Наполеона-III» [16, с. 65].

По мнению Л.Дюги, «Конституция 1848 года не могла функционировать, так как равновесие неизбежно нарушалось в пользу главы государства. Парламент состоял из одной палаты, избираемой народом, но в ней господствовало значительное разделение партий. Не было однородного большинства, а только искусственные и непрочные коалиции. Поэтому государственный переворот 1851 года явился неизбежным исходом обстоятельств и Конституции» [47, с. 569–570].

Остальные же государства Европы, Азии и Африки до конца XIX века оставались монархиями. В XX веке в силу таких потрясений, как революции, войны, распад колоний, образовалось множество новых независимых государств. В большинстве из них был создан институт президентства. Так, после Первой мировой войны в Европе президенты стали главами государств в Австрии, Веймарской Республике, Чехословакии, Польше, странах Балтии.

Немецкая Республика возникла в результате поражения кайзеровской Германии в первой мировой войне и вспыхнувшей, как ее следствие, революции. Однако какая это будет республика – социалистическая или капиталистическая, – было еще неизвестно. Страна была охвачена выступлениями пролетариата, велась ожесточенная борьба за власть. Несмотря на сложность политической обстановки в стране и существующие идеологические противоречия, буржуазные и социал-демократические лидеры уже с первых дней выступили за скорейший созыв Учредительного собрания. Его главной задачей являлось принятие первой Германской Конституции, которая должна была объединить германские государства и создать единые органы государственной власти.

Образованное в ноябре 1918 года правительство Эберта–Гаазе поручило подготовку проекта Конституции профессору государственного права Г.Прейсу. Согласно его первоначальному плану высшим органом власти являлся общегерманский парламент, состоящий

из народной палаты, избираемой всенародным голосованием, и палаты государств, формирующейся из депутатов республик. Главой государства становился Президент империи, избираемый парламентом. Президент назначал правительство во главе с Канцлером, которое опиралось на доверие парламента [45, с. 32].

Для разработки проекта Конституции по предложению Прейса в декабре был создан небольшой Конституционный Совет. В его работе принимал участие известный немецкий социолог М.Вебер, который был сторонником сильной президентской власти. Он настаивал на президенте-диктаторе, вроде американского, который противостоял бы всемогущему парламента и являлся бы «палладиумом подлинной демократии» [234, s. 501]. Вопрос об «американском образце» поднимался и раньше. Еще в начале января 1919 года Шейдеман заверял эмиссара США Дрезеля, что германская Конституция «будет создана по образцу американской», а Эберт рассчитывал на «сотрудничество с США» в этом вопросе [45, с. 37].

В результате работы данного Совета возник так называемый «первый проект Конституции», предусматривавший избрание Президента прямым волеизъявлением народа сроком на 10 лет. Однако правительство внесло некоторые коррективы. Были ограничены права Президента, а срок его полномочий сокращен до 7 лет.

В итоге родился «второй проект Конституции». Ввиду неизбежно длительного обсуждения Конституции, которое было чревато большими опасностями в революционный период, 10 февраля 1919 года был принят Закон «О временной государственной власти». Согласно этому закону Президент избирался Национальным собранием. Его полномочия длились до вступления в должность нового Президента, который избирался на основе будущей Конституции. Временный Президент руководил делами рейха, представлял страну на международном уровне, заключал договоры с иностранными государствами, назначал и принимал послов. Для руководства правительством Президент использовал министерство, которому подчинялись все без исключения чиновники и высшее военное командование рейха [223, s. 104].

11 февраля 1919 года состоялись выборы Президента Германской империи, которые принесли победу социал-демократу Ф.Эберту. Причина того, что за социал-декрата проголосовало значительное число депутатов от правых партий, объясняется тем, что, по их мне-

нию, именно Эберту в большей мере принадлежала заслуга в том, что немецкая революция не пошла по пути русской и не привела к полному разрушению права и порядка, к потрясению всей политической и экономической жизни страны.

При разработке Конституции большое внимание также уделялось правовому положению Президента. «Создатели Конституции исходили из того, что во главе государства должна стоять сильная власть, равная по силе парламенту. Для этого они хотели наделить Президента особым авторитетом. Такой авторитет он мог получить посредством прямых всенародных выборов, а не посредством выборов парламентом. В результате он обладал той же легитимностью, что и избираемый народом парламент» [235, s. 36].

М.Вебер в статье «Рейхспрезидент» выдвинул множество аргументов в пользу сильного Президента. По его мнению, только Президент, который имеет за собой миллионы голосов, может обладать необходимым авторитетом для проведения социализации, которую Вебер понимал как управление страной. К тому же всенародное избрание Президента станет хорошим поводом и возможностью для создания новой партийной системы, которая сможет преодолеть остатки феодализма [234, s. 500–501]. Представители правых настаивали на максимальном усилении независимости Президента, открыто заявляя, что видят в нем преемника свергнутого революцией кайзера.

На совершенно других позициях стояли левые социалисты и независимцы. Так, лидер независимцев О.Кон не видел необходимости учреждения президентуры в демократическом государстве. Если же и создавать президентальную главу государства, то лучше ввести коллегию по швейцарскому образцу. Если же все-таки большинство будет настаивать на Президенте, то он должен избираться не на 7 лет, и, во всяком случае, необходимо ограничить право его переизбрания. Иначе, как считал Кон, это может привести к возрождению монархии или народ получит «республику с великим герцогом во главе» [45; с. 324].

Однако сильный Президент и возможность реставрации монархии не пугали политических лидеров Веймарской Республики. Большинство из них были представителями крупной промышленной буржуазии, юнкерства, монархических и военизированных союзов, мечтавших о реванше за поражение в Первой мировой войне и возрождении Великого рейха [54, с. 82]. А этого можно было достигнуть только при полновластном единоличном главе государства. Как говорил

лидер Немецкой народной партии (DVP) Гейнце, именно «блеск короны германского кайзера немало способствовал укреплению внутренней силы империи и ее международному авторитету» [45, с. 323].

Сильный Президент был также необходим для объединения германских государств и подавления революционного движения в стране. Ведь Германия, став республикой, по-прежнему именовалась империей и возглавлялась имперским Президентом. Поэтому Президент сохранил (как и в законе о временной государственной власти) доминирующее положение в системе органов государственной власти.

После Второй мировой войны в число европейских государств, возглавляемых Президентом, вошли *Италия, Греция, Португалия, Мальта*. Были существенно изменены полномочия президентов *Франции и Германии*.

2.3. Особенности становления института президентства при тоталитарном режиме

Первые президентские государства в *Азии* возникли в **30–40-е годы XX столетия: Филиппины, Сирия, Ливан**. Однако наибольшее распространение модель президентского правления получила на *Африканском континенте*. Этот процесс начался в **конце 50-х–начале 60-х годов**. После завоевания независимости большинство колоний пошло по пути копирования формы правления бывших метрополий. Это объясняется прежде всего тем, что система государственного устройства метрополии была единственно известной для политических лидеров этих стран. Некоторые из них даже принимали участие в работе парламентов своих метрополий (Алжир). К тому же, провозглашая демократические принципы правления, африканская политическая элита рассчитывала на поддержку и получение экономической и иной помощи от развитых западных государств.

Наибольшее распространение на Африканском континенте получила французская модель. Однако на практике были заимствованы только ее внешние элементы. «Процесс заимствования и усвоения некоторых форм представительной демократии был лишен в Африке своей естественной среды – не только гражданского общества, но и современного плюралистического сознания. Новые политические структуры не смогли подорвать влияние и абсорбировать этнические и религиозные ценности, традиции культуры. Другой важный фактор –

уность их социальной базы. Предпринимательские слои африканской буржуазии еще не созрели для политического господства» [154, с. 93].

Родоплеменная структура общества приводила к постоянным межэтническим и конфессиональным конфликтам, которые часто завершались военными переворотами. Так, **за четверть века (до 1987 года) в тропической Африке** было совершено более **60** удавшихся и около **70** неудавшихся переворотов, **69** глав государств и правительств были смещены насильственным путем, **21** из них был убит или казнен [203, с. 50]. Следует отметить, что военные перевороты – обычное явление для стран «третьего мира». Со времен возникновения государств в **Латинской Америке, Азии, Африке и Океании** по приблизительным подсчетам разных авторов произошло **1000–1100** военных переворотов, около **700–750** из них были удачными и завершились созданием военных революционных советов [204, с. 277].

Нередко лидер военного переворота сразу же провозглашался Президентом республики, но иногда фактический глава государства не сразу занимал этот пост. Например, руководители военных переворотов генералы *Зия уль-Хак в Пакистане в 1977 году* и *Эршад в Бангладеш в 1982 году* объявили себя сначала только главами военной администрации. Генерал Эршад наделил себя правом назначать Президента страны [203, с. 113]. Но вскоре они провозгласили себя президентами. Впоследствии занятие этой должности было подготовлено проведением военными властями референдумов. Институт **«временного президента»** в условиях военного режима использовался в некоторых странах Латинской Америки, но определение «временный» входило в официальное название должности до выборов Президента путем голосования.

Далеко не всегда выборы Президента носят демократический характер. При однопартийной системе в ряде африканских стран кандидатура на пост Президента выдвигается центральным органом правящей партии и обычно не имеет соперников. Поэтому в некоторых странах (*Кения*) Президент, как правило, объявляется избранным без голосования как единственный кандидат. В других странах речь идет только о формальном выражении доверия избирателей лицу, занимающему пост Президента. На президентских выборах при избрании на новый срок процент поданных за Президента голосов составил [203, с. 180]:

в Габоне (1979) – 99,78%;
в Заире (1977) – 98,16%;
в Кот-д’Ивуаре (1980) – 99,9%;
в Того (1979) – 99,97%.

Однако такая «всеобщая» поддержка Президента на выборах не исключала впоследствии свержения его путем военного переворота.

В ряде стран количество сроков полномочий одного Президента не ограничено, что позволяет главе государства превратиться в бессменного руководителя своей страны. Так, в *Парагвае А.Стресснер после 34 лет «бессменного» президентства в 1988 году был избран на новый срок в восьмой раз* (правда, в 1989 году был смещен в результате военного переворота). Более 25 лет без перерыва занимали свою должность президенты [51, с. 255, 256, 292, 382]:

Кеннет Д.Каунда – в Замбии;
Мобуту Сесе Секо – в Заире;
Ф.Уфуэ-Буаньи – в Кот-д’Ивуаре;
А.Пиночет Угарте – в Чили.

Очевидно, что президентство в этих странах служило лишь ширмой для прикрытия режима личной власти.

Следует отметить, что в некоторых странах в условиях тоталитарной системы президентство начало принимать невиданные доселе крайние формы проявления. Появились республики, которым был свойственен важный элемент монархии – несменяемость главы государства. Речь идет не просто о чрезвычайном усилении власти Президента и появлении **суперпрезидентских республик**, а о республиках **президентско-монархических**, конституции которых предусматривают пожизненный срок полномочий Президента [205, с. 111]. Так, в 1972 году Маркос на Филиппинах провозгласил себя бессрочным Президентом и Премьер-министром.

В **60–80-х годах пожизненными президентами** провозгласили себя И.Амик в Уганде, Х.Банда в Малави, Бургиба в Тунисе, М.Нгема в Экваториальной Гвинее и главы государств в некоторых других странах, а пожизненный Президент Центральноафриканской Республики Бокасса стал **императором**. Впоследствии почти все они были свергнуты в результате военных переворотов. Только Президент Туниса Бургиба был смещен с должности конституционным путем, а

Маркос на Филиппинах в 1986 году вынужден был провести выборы, на которых потерпел поражение [205, с. 112].

Возникновение *«извращенных» форм президентства* объясняется, по нашему мнению, во-первых, родоплеменной структурой общества и господством патриархального типа политической культуры. Глава государства отождествляется с вождем племени, объединившим в одном лице все главные политические роли. Во-вторых, особым положением армии, которая из орудия достижения власти превратилась в господствующую социально-политическую силу.

Едиличный Президент существовал и в некоторых странах тоталитарного социализма [58, с. 13]:

- во Вьетнаме – с 1946 по 1980 г.;
- в ВНР – с 1946 по 1949 г.;
- в ГДР – с 1949 по 1960 г.;
- в ПНР – с 1947 по 1952 г.

Однако для укрепления принципа коллективизма в осуществлении высшей государственной власти в ряде социалистических стран институт президентства был ликвидирован (к 1989 году в «чистом» виде сохранился в ЧССР). Полномочия главы государства осуществлял высший коллегиальный орган, избираемый парламентом, – Государственный Совет (Вьетнам, ГДР) или Президиум (ВНР, СССР), который образно стал называться *коллегиальным президентом*. В отличие от швейцарской модели этот орган не выполнял функций исполнительной власти.

Как отмечает В.Е. Чиркин, особая разновидность президентуры – *смешанная* [206, с. 247] – была создана в некоторых странах тоталитарного социализма (*Китай, КНДР, Куба*). Она возникла в связи с развитием культа личности первых секретарей правящих партий, которых необходимо было каким-либо образом выделить на государственном Олимпе. В то же время нельзя было отступить от принципов коллективного руководства. В результате симбиоза этих двух идей и родилась новая гибридная форма высшего поста государственной власти. Суть ее заключалась в том, что Президент руководил государством совместно со специально избираемым парламентом органом.

Впервые смешанная президентура была введена в *Китае* персонально для Мао-Цзэдуна. Президент (председатель) республики осуществлял вместе с *Постоянным Комитетом Всекитайского собрания*

народных представителей (ВСНП) высшую государственную власть между сессиями парламента. Согласно *Конституции 1954 года* Президент не имел самостоятельных властных полномочий, а действовал и принимал соответствующие акты на основании решений ВСНП и его Постоянного Комитета [81, с. 28–31]. В действительности Мао единолично руководил партией и государством.

Возникли и другие варианты. 28 марта 1974 года Великое Национальное собрание (ВНС) *Румынии* приняло *Закон «Об изменении Конституции СРР»*, в соответствии с которым учреждался пост единого Президента (для Н. Чаушеску) с одновременным сохранением за Государственным Советом функций постоянно действующего высшего органа государственной власти. Президент избирался ВНС, являлся главой государства и Председателем Госсовета. За свою деятельность Президент нес ответственность перед ВНС, которому он должен был периодически отчитываться. Однако за 15 лет своего президентского правления Н. Чаушеску не сделал этого ни разу.

Принятая в 1974 году *Конституция Югославии* внесла определенные коррективы в правовой статус Президента СФРЮ, являвшегося по должности Председателем Президиума СФРЮ. Пост Президента Югославии был учрежден в 1963 году. Президент избирался сроком на 5 лет и мог быть переизбран еще раз. Но это ограничение не распространялось на И. Броз Тито. Учитывая историческую роль Тито в национально-освободительной войне и социалистической революции, в создании и развитии СФРЮ, Конституция 1974 года закрепила избрание его на пост Президента без ограничения срока мандата, т.е. пожизненно. Одновременно констатировалось, что после прекращения функций Президента СФРЮ его полномочия возлагаются на Президиум. Это положение было реализовано в 1980 году после смерти Тито. С тех пор Председатель Президиума избирался из числа его членов сроком на 1 год [185, с. 93–95].

По этому же пути пошли некоторые африканские страны социалистической ориентации (*Ангола, Бенин, Бирма, Мозамбик*). Но в отличие от китайской модели президенты этих стран обладали по Конституции значительными полномочиями.

Характерной особенностью социалистических государств явилось то, что, несмотря на существующую форму президентуры – едиличную, смешанную или коллегиальную, – человеком №1 в государственной иерархии всегда был Генеральный секретарь

партии, который в большинстве случаев занимал все ключевые государственные посты и реально руководил государством.

Нельзя оставить без внимания тот факт, что **КНДР** дала миру, пожалуй, самую крайнюю форму вырождения президентства. Помимо того, что КНДР является **республикой президентско-монархической**, ей характерен еще один важный элемент монархии – наследственность поста главы государства. Еще при жизни отца сын Президента КНДР Ким Ир Сена был провозглашен его преемником.

2.4. «Имплантация» института президентства в «советскую» систему правления

Фундаментальные изменения, происходившие на мировой арене в конце 80-х годов и связанные с крушением социалистического лагеря, стимулировали дальнейшее распространение президентства. Во главе всех государств Восточной и Центральной Европы встали президенты, ибо смена общественно-экономического строя объективно привела к восприятию государственно-политических институтов западных стран. Для нас весьма интересен процесс создания института президентства в СССР, который стал поворотным для судеб народов всего Советского Союза.

Впервые в российской истории была предпринята попытка на практике сделать выборным высший государственный пост. Вопрос об учреждении в СССР поста Президента был поставлен еще при подготовке проекта **Конституции 1936 года**, воспринявшей, как известно, идею разделения властей. Однако Сталин, сосредоточивший к тому времени в своих руках всю полноту власти, выступил против. Прикрываясь заботой о статусе Верховного Совета, он заявил: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету» [179, с. 33]. Сталин выступил за возложение президентских полномочий на Президиум Верховного Совета, который стал образно называться **коллегиальным президентом**.

Позже вопрос о Президенте поднимался в **1964 году** Н.С.Хрущевым при разработке проекта **новой Конституции СССР**. Была даже подготовлена соответствующая глава. Но она не нашла своего практического завершения, ибо единственным кандидатом на этот

пост был Хрущев, а правящие круги уже имели намерение сместить его с руководящих постов [101, с. 4].

Первые реальные шаги в этом направлении были сделаны вскоре после прихода к власти М.С.Горбачева. Еще в 1985 году его помощник Г.Х.Шахназаров вместе с В.А.Медведевым направили Генеральному секретарю записку с предложением рассмотреть вопрос о целесообразности введения президентского поста. Однако, как отмечает Шахназаров, в то время Горбачев не был готов к этому, поскольку считал, что необходимо сохранить советскую систему правления. А в ней нет места для Президента [100, с. 95].

Возможность введения поста Президента обсуждалась на **XIX Всесоюзной партконференции (июнь–июль 1988 г.)**. Но в итоге была создана другая должность – **Председатель Верховного Совета СССР**, который, однако, выступал в роли спикера парламента и не обладал реальными полномочиями для принятия решений.

Ход реформ, неоднозначные процессы, происходившие в обществе, подводили к необходимости укрепления механизма исполнения законов и других государственных решений. Число сторонников президентской власти возрастало. В 1989 году эту идею начали активно пропагандировать члены Межрегиональной депутатской группы. О необходимости введения при определенных условиях поста Президента говорил на I Съезде народных депутатов академик А.Д.Сахаров. Им даже был разработан проект «Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии», в котором данный пост нашел свое конституционное закрепление [77, с. 11]. Однако большинство все еще считало, что президентское правление противоречит полновластии Советов.

Крутой поворот произошел в **1990 году**. В феврале Пленум ЦК КПСС активно обсуждает идею президентской власти, а в марте Внеочередной третий Съезд народных депутатов принимает Закон **«Об учреждении поста Президента и внесении изменений в Конституцию СССР»**. Что же послужило причиной столь быстрого форсирования событий?

Во-первых, произошли кардинальные изменения в политической системе общества, связанные с ликвидацией командно-административной системы и отказом КПСС от руководящей роли. Начался процесс передачи власти Советам народных депутатов. Советы же в силу ряда причин (фракционной борьбы, некомпетентности части депутатов)

не сумели взять всю полноту власти в центре и на местах и, главное, не овладели функцией координации действий государственных структур. В результате образовался вакуум власти, возникла потребность в органе, координирующем деятельность всех ветвей власти.

Во-вторых, усиление и развитие законодательной деятельности ослабило исполнительную власть, что привело к серьезным недостаткам в реализации принимаемых решений. Президент был нужен для ускорения исполнения законов и других государственных решений.

В-третьих, начавшиеся процессы национального возрождения народов СССР привели к военным конфликтам, сепаратистским настроениям, угрожающим целостности страны. Президент должен был укрепить всю систему центральной власти в условиях обретения республиками реального суверенитета.

В-четвертых, за многие годы Советской власти произошло искажение принципа коллективного руководства, что привело к безответственности, ошибкам и злоупотреблениям. Появилась необходимость индивидуализировать социальную и политическую ответственность за деятельность на высшем уровне руководства [176, с. 8–12].

Были и те, кто усмотрел в учреждении президентского поста то самое недостающее звено действенной, сильной, но демократичной власти, которое бы обеспечило выход перестройки на искомый порог правового государства [31, с. 6]. Нельзя недооценивать и субъективные причины. Среди них прежде всего личное, порою весьма слабо прикрытое стремление главного партийного функционера страны Горбачева учредить этот привлекательный пост для себя и стать первым в стране Президентом [112, с. 7]. К тому же президентство импонировало как сторонникам «твердой руки», которые в президентегенсеке видели гаранта своих интересов, так и демократам, которые хотели получить хотя бы какую-то возможность участвовать в выборах главы государства.

Идея введения института президентства в СССР имела как своих сторонников, так и противников. Последние, вероятно, опасались усиления позиций партийной номенклатуры и личной власти Генерального секретаря. Ими была выдвинута серия предварительных условий, необходимых для введения этого института [27, с. 45–46]:

- заключение нового Союзного договора и принятие на его основе новой Конституции, в которую институт президентства должен был быть органически встроен;

- создание многопартийной системы и формирование на ее основе парламента, могущего стать реальным противовесом исполнительной власти;

- запрет совмещать пост Президента и лидера партии одним лицом;

- избрание Президента путем всенародного голосования.

Эти условия были отклонены, ибо на их реализацию ушло бы много времени, а проблемы, с которыми столкнулась власть, требовали безотлагательных и решительных мер по защите суверенитета и территориальной целостности страны.

Что касается способа избрания Президента, то социально-экономическая и политическая обстановка в стране не позволяла идти на всенародные выборы. В некоторых районах было введено чрезвычайное положение, ряд образований (*Литовская ССР, Нахичеванская АССР*) в одностороннем порядке принял решение о выходе из состава СССР. Как сказал академик Д.С.Лихачев: «Страна объята эмоциями. В этих условиях прямые выборы Президента фактически приведут к гражданской войне» [28, с. 385–386]. Поэтому первый (и последний) Президент СССР Горбачев был избран **14 марта 1990 года на Внеочередном третьем Съезде народных депутатов 1329** голосами против **495** [29, с. 55]. При голосовании его кандидатура оказалась единственной, хотя на предварительном этапе были выдвинуты и другие кандидаты – В.В.Бакатин и Н.И.Рыжков [29, с. 4–17].

Несмотря на то, что создание президентской власти в СССР вызвало большой резонанс у общественности, она все же не была воспринята гражданами страны как некая новая структура в политической системе общества. Многим казалось, что Горбачев просто подкрепил девальвированную партийную легитимность новой, полученной от высшего представительного органа. А избрание Президентом Генерального секретаря и не прямой характер выборов не способствовали приданию институту президентства должного авторитета.

К тому же не удалось разделить партийную и государственную власть. Произошло только перенесение ее из кресла в кресло. Ведь даже парламентарии не видели особой разницы между постами Президента и Председателя Верховного Совета. На заседаниях они называли Горбачева то Председателем, то Президентом [100, с. 99].

Союзное президентство наложилось на существующие формы, практически ничего в них не меняя. Оно было только способом легитимации верховной власти, а не системой управления

страной в переходный период. Его концептуальная основа была слабо разработана, а практический опыт весьма ограничен. На фоне таких столпов политической системы, как Верховный Совет, Съезд, институт президентства выглядел несколько бутафорским [99, с. 4].

Президентство в СССР просуществовало менее двух лет, однако не прошло бесследно. Во-первых, оно обеспечило преемственность власти в период крушения партийного государства. Во-вторых, создало возможность для учреждения аналогичной структуры власти (т.е. президентской) в Союзных республиках, которые к тому же имели право вносить изменения в общую схему. Именно осуществление этого положения на практике привело к обострению конкуренции республиканских элит и развалу СССР [100, с. 97].

Во всех республиках Советского Союза был введен институт президентства. Здесь президентство появилось как естественный продукт трансформации партийных структур авторитарного социализма [99, с. 4]. С ослаблением роли партии пост Генерального секретаря начал терять свое значение. Введение президентства рассматривалось, с одной стороны, как способ сохранения влияния партии, с другой – как возможность освобождения Генерального секретаря от ее опеки. Нацеленный на реформы лидер должен был постоянно сверять свои шаги с Политбюро и ЦК КПСС и при этом опасаться того, что он может быть свергнут. Президентство предоставляло возможность бывшим партийным лидерам на уровне Союза и республик не только сохранить власть, но и бороться с всеилием партии [3, с. 13].

Пост *Президента РСФСР* был учрежден всероссийским референдумом **17 марта 1991 года**. За его введение высказалось около **70%** избирателей, принявших участие в голосовании [3, с. 9]. Но на референдум не были вынесены ни модель статуса, ни проект закона о Президенте. При голосовании граждане могли ориентироваться на образ Президента СССР или на существующие в мире варианты. Впрочем, и о том, и о другом они имели смутное представление. Помимо факторов, способствующих введению президентства в СССР, по нашему мнению, в России имелся еще один – республика переживала период национального возрождения.

В ходе начавшегося в конце 80-х годов процесса самоопределения народов СССР оказалось, что Россия находится в более ущемленном положении, нежели другие союзные республики: она не име-

ла ни столицы, ни гимна, ни телевидения. Президент в РСФСР был необходим для укрепления самостоятельности республики в процессе государственного строительства.

Вопрос об учреждении должности Президента РСФСР в российском парламенте не вызвал столь оживленных прений и политической конфронтации, какие имели место при обсуждении всех «за» и «против» введения поста союзного Президента. Это объясняется тем, что предложенная в то время конструкция института президентства в РСФСР как главы исполнительной власти и высшего должностного лица (а не главы государства) представлялась депутатам более демократичной, чем аналогичный институт власти на союзном уровне [130, с. 11–12].

Видимо, сыграло роль то обстоятельство, что полномочия Президента не ограничивали парламентские прерогативы и привилегии. Хотя были сторонники сильной президентской власти. Например, тогдашний Председатель Комитета по законодательству Верховного Совета РСФСР С.М.Шахрай полагал, что необходимо добиваться того, чтобы не превратить главу исполнительной власти в фигуру чисто декоративную – для приема послов и вручения верительных грамот [202, с. 56].

Принятый 24 апреля 1991 года на IV Съезде народных депутатов РСФСР Закон «О Президенте РСФСР» содержал всего 11 статей и наделял Президента широкими полномочиями. Президент обладал правом законодательной инициативы, правом вето, промульгировал законы, с согласия Верховного Совета назначал Председателя Совета Министров, единолично – остальных членов правительства. Президент становился ключевой фигурой в вопросах внутренней и внешней политики, обороны и безопасности. Он возглавлял Совет Безопасности, участвовал в переговорах и подписывал международные договоры, объявлял чрезвычайное положение [55, с. 464–465].

Однако введение института президентства в РСФСР не привело к коренному изменению всего механизма государственного управления. По-прежнему главная роль принадлежала Съезду и Верховному Совету. Парламент определял все полномочия Президента, осуществлял финансирование президентских программ, его администрации и всей исполнительной власти. Указная деятельность Президента носила подзаконный характер, при том что парламент оставлял за собой право отменить любой его указ.

Учреждая подобную модель президентства, депутаты российского парламента хотели усилить государственную власть и в то же время избежать авторитаризма. Поэтому Президент наделялся обширными полномочиями, но был подотчетен парламенту.

По нашему мнению, именно в самой конструкции механизма государственной власти было заложено противоречие между законодательной и исполнительной властями, которое затем переросло в открытое противостояние и, как итог, политический кризис в октябре 1993 года.

В *Республике Беларусь* институт президентства был введен одновременно с принятием **новой Конституции 15 марта 1994 года**, хотя сама идея введения этого нового для Беларуси государственного института восходит **к началу 90-х годов**, когда была предпринята первая попытка «имплантации» поста Президента в **Конституцию БССР 1978 года**. В течение более трех лет, которые занял процесс подготовки и принятия новой Конституции, статус Президента и даже сама необходимость этой должности были предметом острой дискуссии как в парламенте, так и среди общественности. Из спектра различных мнений по этому вопросу можно выделить *три основные группы*.

Сторонники парламентарной республики выступили против введения поста Президента. В переходный период от тоталитарной системы к правовому демократическому государству, когда самосознание граждан быстро растет, парламентарная система правления является наиболее приемлемой. Она предусматривает необходимые правовые условия для досрочных выборов в случае возникновения экономического кризиса, при ней меньше шансов узурпировать власть и вернуть страну к тоталитаризму. К тому же, как отмечал М.Антоненко, менталитет белорусского народа, его толерантность не способствуют определению общенационального лидера, которому можно доверить президентскую власть [9, с. 5].

И.Карпенко, высказывал мнение, что в случае служебного злоупотребления Президента трудно сместить с поста. В любой момент он может осуществить поворот, разворот и переворот [69, с. 3]. Результаты деятельности президентов в республиках бывшего Союза (Грузия, Россия) свидетельствуют, что Президент не выступает гарантом политической и экономической стабильности [12, с. 2]. Таким он является только в развитых демократических государствах.

Следовательно, для того чтобы стать президентской республикой, Беларусь необходимо пройти сложный и долгий путь демократизации [181, с. 2].

Аргументы *сторонников сильной президентской власти* были также достаточно вескими. Главой государства может быть либо монарх, либо Президент. В силу того, что Беларусь является республикой, главой государства должен быть только Президент. К тому же, как отмечал В.Шабайлов, опыт государств, переживших тоталитарную систему и близких по территории и численности к Беларуси, показывает, что выход из экономического кризиса может обеспечить только сильная исполнительная власть [210, с. 4]. Такой статус она приобретает в случае совмещения Президентом поста главы государства и правительства [23, с. 3].

По мнению А.Челядинского, преимуществами президентской республики являются жесткое разделение властей и сила быстрого реагирования, принятие и реализация наиболее оптимальных решений [200, с. 1–2]. Что же касается парламентарной республики, то в Беларуси она практически недееспособна, принимаемые решения не выполняются. Партийная система находится на начальной стадии формирования. Существуют только **предпартии** с 2–3 известными личностями. Поэтому парламент, сформированный из них, будет не в состоянии быстро и четко принимать решения, так как в его составе не окажется не только доминирующей партии, но даже и доминирующей политической силы [2, с. 3].

Ряд авторов считал, что для населения Республики Беларусь характерен **«подданнический тип» политической культуры**, ориентированный на сильную личность. Так, если раньше первым лицом в государстве был Первый секретарь ЦК КПБ, Председатель Верховного Совета, то сейчас им должен стать Президент [63, с. 2].

Представители *третьей точки зрения* соглашались с введением поста Президента, но при доминирующем положении законодательного собрания [114, с. 3]. Так, БНФ выступил за парламентарную республику с возможным избранием Президента в качестве руководителя государства [1, с. 1]. Роль Президента заключалась в координации устремлений различных политических сил для достижения общенационального согласия и в осуществлении представительских полномочий [209, с. 5]. Она возрастала в случае стихийных бедствий и иных непредвиденных обстоятельств.

Что касается способа избрания Президента, то этот вопрос не вызвал особых разногласий: **75,5%** граждан и **85,7%** экспертов высказались за прямые выборы [18, с. 4].

Интересен тот факт, что отрицательное отношение к институту президентства демонстрировали полярные политические силы. Если белорусские коммунисты были в принципе против этого государственного института как чуждого подлинному народовластию, то БНФ выступал против немедленного его введения, мотивируя это необходимостью первоочередного проведения парламентских выборов. Депутаты, представлявшие интересы правительства, настаивали на иной последовательности выборов, обосновывая это необходимостью обеспечения преемственности власти, сохранения стабильности и управляемости государства [143, с. 16].

Введение президентства отчасти было обусловлено интересами правящей номенклатуры, которая в условиях углубляющегося экономического кризиса и накануне парламентских выборов стремилась удержать власть в своих руках. Намереваясь использовать сиюминутные политические «дивиденды» от намечавшегося объединения денежных систем Беларуси и России, представители номенклатуры форсировали принятие новой Конституции Беларуси, предусматривавшей пост Президента. С этой целью они пошли даже на нарушение регламента Верховного Совета – по целым разделам Конституции было проведено тайное голосование [143, с. 16].

Согласно **Конституции 1994 года** Президент Беларуси являлся главой государства и главой исполнительной власти, но в отличие от США деятельностью правительства руководил Премьер-министр. Президент обладал рядом существенных полномочий, однако, как и в России, на политическом Олимпе первое место занимал парламент.

На выбор модели президентства в Беларуси решающее воздействие оказало то обстоятельство, что пост Президента учреждался под конкретную личность – В.Ф.Кебича, который являлся главой правительства. Институт президентства был призван только легитимировать его политико-правовой статус, а не стать ведущим государственным органом.

Концепция президентской власти была слабо разработана. Конституцией не предусматривался совершенный правовой механизм

взаимодействия Президента с другими властными структурами, ибо в номенклатурной системе действовали свои, особые механизмы, позволявшие государственной машине работать без особых осложнений. Однако избрание Президентом Беларуси А.Г.Лукашенко – человека из другой «среды» – неминуемо привело к выявлению заложенных в Конституции противоречий.

Краткие выводы

1. Возникновение института президентства в мире было связано с поиском США нового способа организации высшей государственной власти, предусматривающего создание сильной исполнительной власти и в то же время исключающего возможность ее превращения в тиранию.

2. Мыслившийся первоначально как глава исполнительной власти Президент США заменил в сознании граждан монарха и стал осуществлять функции главы государства. Современное представление о Президенте как раз и основывается на отождествлении его с главой государства.

3. Институт президентства, возникнув как отрицание монархии, утвердил республиканскую форму правления. Ее характерные черты – выборность и срочность полномочий главы государства.

4. Эффективность функционирования президентства в США способствовала распространению этого института в мире. Обращение к институту президентства происходило в основном после приобретения страной независимости или установления республики. Однако в силу общественно-исторических и национальных особенностей отдельных стран и регионов в мире возникли различные модели президентства: североамериканская, латиноамериканская, европейская, афро-азиатская, восточноевропейская.

5. Учреждение института президентства как одного из основных органов государственной власти не всегда носило осознанный характер. Довольно часто, особенно в развивающихся странах, имело место простое копирование демократических институтов развитых стран. Немаловажным обстоятельством выступало личное, порой неприкрытое желание национальных лидеров создать для себя этот привлекательный институт с целью легитимации имеющейся у них реальной власти.

6. Введение института президентства без учета национальной специфики страны, изменения всего механизма государственного управления, разработанности концепции президентской власти может привести к возникновению конфликта между главой государства и законодательным собранием, который в условиях неразвитости демократических институтов разрешается в пользу Президента.

7. Сильный глава государства, наделенный значительным объемом полномочий при авторитарном и тоталитарном режимах, приводит к возникновению *суперпрезидентских* и *президентско-монархических республик*. Часто президентство служит лишь ширмой для прикрытия режима личной власти.

8. Укрепление принципа коллективизма в осуществлении высшей государственной власти в странах тоталитарного социализма привело к отказу от **единоличной президентуры** (Президент) и **созданию коллегияльной** (коллегияльный орган) и **смешанной** (Президент и коллегияльный орган) **форм президентуры**.

9. Несмотря на порой негативный опыт функционирования президентства в ряде стран, этот институт является неотъемлемым элементом политической системы общества в большинстве стран мира, имеющих республиканскую форму правления, поскольку необходимость существования института президентства вытекает в первую очередь из потребности осуществления функций главы государства.

10. Сегодня президентство – неотъемлемый элемент политической системы общества. **143** страны, из них **140** – члены ООН¹, имеют в своем государственном устройстве институт президентства, что отражает масштабность распространения этого института в современном мире. В то же время важно отметить, что в этих странах президенты имеют различный статус и объем полномочий. Каждая страна сама определяет, какую роль должен играть Президент в ее политической жизни.

ГЛАВА 3

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА

3.1. Усиление власти Президента США за счет развития

¹ Подсчет произведен автором (см. Прил. 2.)

экстраконституционных полномочий

Самой старой из современных писаных Конституций является *Конституция США*. За более чем двухсотлетнюю историю своего существования она претерпела незначительные изменения. В нее было внесено только **27 поправок**, включая *«Билль о правах»*. Наиболее частому и существенному пересмотру подвергалась президентская власть (**4 поправки**). Это объясняется тем, что вопрос о функциях и прерогативах президентского поста был продуман авторами Конституции менее основательно, чем вопрос о полномочиях законодательной власти [60, с. 38]. И это при том, что обсуждение полномочий главы государства заняло у делегатов Конвента чуть ли не вдвое больше времени, чем обсуждение статей, посвященных другим властям. В этом нет ничего удивительного, ведь американцы были пионерами в разработке данного вопроса.

Первые расхождения между замыслами творцов Конституции и их реализацией возникли уже в самом начале XIX века и были связаны с порядком избрания Президента США. Этот процесс мыслился учредителями Конституции без участия политических партий и при полной независимости избирателей. Однако попытка рассматривать выборщиков как «свободных агентов» и полное игнорирование роли политических партий привели к быстрому и неминуемому краху первоначальной конструкции. Уже перед третьими президентскими выборами некоторые из выборщиков заявили о готовности повиноваться распоряжению **конгрессионального кокуса** – собрания членов обеих палат Конгресса от одной партии [26, с. 40].

В 1800 году в результате острой политической борьбы между федералистами и республиканцами кандидаты последних Т.Джефферсон и А.Бэрр набрали равное число голосов выборщиков – по 73 [178, с. 59]. В данном случае применялась экстраординарная процедура избрания Президента Палатой представителей. Ситуация была крайне напряженной. В Палате представителей республиканцы получили «беспрецедентное большинство», выиграв 66 из 106 мандатов. Но выбирать Президента должна была Палата, избранная в 1798 году, в которой большинством располагали федералисты.

Первый в истории США переход власти от одной партии к другой мог поставить страну перед лицом конституционного кризиса. Избрание Президента Палатой затянулось, и США могли остаться без

правительства. Только **36-я баллатировка** принесла победу Т.Джефферсону. Во избежание повторения данной ситуации в 1804 году была принята **XII Поправка** к Конституции США. Она предусматривает разграничение выборов Президента и вице-президента и предусматривает возможность их избрания от различных политических партий. Кроме того, устанавливается следующее правило: в случае неизбрания Президента США Палатой представителей его полномочия возлагаются на вице-президента [84, с. 46].

Что же касается преемственности президентского поста в случае досрочного освобождения, то впервые этот вопрос возник в 1841 году после смерти Президента У.Гаррисона. Вице-президент Дж.Тайлер и вся страна столкнулись с проблемой: быть ли ему Президентом в полном смысле слова или только исполняющим обязанности? Тайлер избрал первый вариант и тем самым создал конституционный обычай, благодаря которому 8 вице-президентов США становились президентами страны, не будучи избранными на этот пост. Впоследствии это нашло свое конституционное закрепление.

Установившаяся вскоре в США двухпартийная система практически монополизировала процедуру выдвижения кандидатов в президенты. С 1800 по 1824 год происходят непрерывные заседания «кокусов» Республиканской партии, посвященные руководству действиями избирателей. С 1828 года назначение кандидатов в выборщики во многом взяли на себя законодательные собрания штатов. В 1832 году впервые собрались большие Национальные конвенты (партийные съезды). Начало XX века ознаменовано появлением первичных президентских выборов (*праймеризм*), в ходе которых происходит определение кандидатов в президенты от конкретной партии.

В результате обострения межпартийной борьбы пришлось отказаться от процедуры избрания выборщиков legislatures штатов. Теперь выборщики избираются в каждом штате общим списком по мажоритарной системе относительного большинства. Законодательство некоторых штатов не требует даже внесения имен кандидатов в выборщики в избирательные бюллетени. Указываются только имена кандидатов в президенты [117, с. 84]. Это дает основание утверждать, что избиратели голосуют не за выборщиков, а за кандидатов в президенты от той партии, которая выдвинула список выборщиков. Поэтому выборы Президента США практически превратились в прямые. Некоторыми учеными и политическими деятелями США высказы-

ются предложения об изменении и даже упразднении института коллегии выборщиков [186, с. 328].

К тому же этот институт вызывает нарекания по той причине, что партия, чей список набрал наибольшее число голосов, забирает всех выборщиков от данного штата, что приводит к резкой диспропорции между числом избирателей, поданных за списки выборщиков, и числом выборщиков, полученных кандидатами в президенты. Так, из **13** президентов **второй половины XIX века** **7** было выбрано меньшинством избирателей, но большинством выборщиков благодаря умелому распределению последних по округам [46, с. 74].

Однако все попытки заменить косвенные выборы успеха не имели. Последняя по времени инициатива была предпринята в 1979 году, когда сенатор Б.Бэйх представил Поправку к Конституции США, поддержанную Президентом Дж.Картером. Но понимания Сената она не нашла. Свою роль сыграли сила традиций и нежелание менять в целом отлаженный механизм проведения выборов [104, с. 155]. Даже конфликтная ситуация на президентских выборах 2000 года не повлияла на избирательную систему в США.

Самые существенные изменения претерпел объем президентских полномочий. Предметная компетенция Президента сформулирована в Конституции предельно сжато и достаточно нечетко. Ее можно квалифицировать как относительно определенную [110, с. 85]. Президент США является главой государства, Верховным главнокомандующим вооруженными силами, главным дипломатом страны. Что касается большинства остальных конституционных предписаний, то они превращают Президента в разновидность главного клерка страны. Однако важнейший источник президентской власти кроется не столько в Конституции, сколько в конституционной практике. Как сказал В.Вильсон, «Президент волен и по закону, и по совести быть настолько великим, насколько может» [26, с. 109].

Следует помнить о «подразумеваемых» и делегированных правах Президенту как главе государства и Верховному главнокомандующему, возникших в процессе становления американского государства и получивших признание в решениях Верховного суда. Расплывчатость положений Основного Закона привела к тому, что американское президентство становилось тем, чего требовали от него обстоятельства и время.

Любой намек в Конституции относительно того или иного полномочия служил конституционным обоснованием для их расширения и модификации. Так, обязанность Президента «заботиться о том, чтобы законы исполнялись надлежащим образом», если ее широко интерпретировать, дала возможность Г.Кливленду (1893–1897) запретить забастовку рабочих в 1890 году [186, с. 325]. А расширенное толкование полномочий Президента как Верховного главнокомандующего в условиях военного положения позволило Ф.Рузвельту отдать приказ об интернировании иностранцев и граждан США, потенциально опасных для государства. В результате более 120 000 лиц японского происхождения (2/3 – граждане США) были высланы из штатов Западного побережья и заключены в лагеря [118, с. 94].

«Американские президенты приспосабливались, не изменяя букву и дух Конституции, вносить между ее строк свой «невидимый» текст» [170, с. 70]. Поэтому, помимо определенных в Основном Законе прав и обязанностей, Президент США обладает и приобретенными в ходе исторического развития *экстраконституционными полномочиями* [170, с. 73]. Они возникли как отражение растущей роли государства на протяжении XX века в экономике, в решении социальных проблем, в защите окружающей среды, в превращении США после Второй мировой войны в супердержаву, а с крушением биплярного мира – в сверхдержаву.

Во-первых, Президент США является лидером партии. Выдвижение кандидатов в президенты демократами или республиканцами происходит на партийных съездах. Благодаря своему избранию Президент становится неофициальным главой партии. Он назначает Председателя Национального конвента партии, координирует свою программу с партийными лидерами в Конгрессе, оказывает поддержку партийному руководству в ходе избирательных кампаний. Особенно эта роль возрастает в период «раздельного правления».

Во-вторых, Президент США является международным лидером. Он обеспечивает руководящую роль США в международном сообществе. Это лидерство оформилось после Второй мировой войны в связи с признанием за Президентом США приоритетного положения в области внешней политики. Многие американские политики согласились с утверждением, высказанным Г.Киссинджером: «Конгресс США не обладает организацией, информацией или ответственностью для того, чтобы решать политические вопросы, ежедневно возни-

кающие в процессе осуществления нашей внешней политики или же для осуществления ясной, последовательной, всеобщей политики. Президент располагает такой ответственностью, и ему должно быть разрешено проводить ее в жизнь от имени всей нации. Ведь в конечном счете, ведя дела с другими государствами, Соединенные Штаты должны говорить одним голосом» [225, р. 42].

Особенно эта роль возросла в **90-х годах XX века** в результате распада **СССР** и снижения роли **ООН** и **Совета Безопасности** в урегулировании международных конфликтов. Тенденцией конца XX столетия стало игнорирование, а порой и подмена решений этих международных организаций **Североатлантическим блоком (НАТО)**, в котором США занимают доминирующее положение. Именно Президент США принял решение о нанесении бомбовых ударов по **Ираку**, а затем – по **Югославии**, вопреки протесту двух постоянных членов Совета Безопасности – **Китая** и **России**. Роль Президента США как международного лидера сейчас является столь бесспорной, что от того, какую оценку он даст международному событию, зависит восприятие этого события мировым сообществом.

Ярким примером может служить состоявшийся в Стамбуле (ноябрь 1999 года) саммит стран-участниц ОБСЕ. Резкие и критические выступления глав делегаций некоторых стран (в первую очередь Германии и Франции) по поводу средств и методов проведения Россией антитеррористической операции в Чечне были значительно «сглажены» выступлением Президента США Б.Клинтона, в котором он «с пониманием» отнесся к проблемам, стоящим перед Россией. В то же время негативная реакция Б.Клинтона на выдвинутый российскими военными ультиматум жителям Грозного (декабрь 1999 года) привела к тому, что Международный валютный фонд, будучи «чисто» финансовой организацией, отказал России в предоставлении кредита по политическим мотивам.

Существенно повысилась роль американского Президента как международного лидера в новом тысячелетии в связи с проведением кампании по борьбе с международным терроризмом. Можно утверждать, что в последнее время Президент Дж.Буш стал «подменять» собой генерального секретаря ООН.

В-третьих, Президент США – управляющий экономикой страны. Все возрастающее число экономических, социальных и техниче-

ских проблем XX века требовало эффективного общенационального руководства, которое американцы нашли в лице Президента. Президентство в США не узурпировало власть – в значительной степени эта власть была «преподнесена» Президенту Конгрессом, который в трудные времена склонен делегировать свою ответственность и некоторые полномочия исполнительной власти.

Поэтому Президент может «законодательствовать» от имени Конгресса, который намечает в данной ситуации только основные и общие руководящие линии. Более того, даже самый детально разработанный регулятивный закон требует проведения в жизнь, для чего необходима определенная свобода действий исполнительной власти. С 30-х годов XX века Конгресс все чаще принимал законы, передававшие исполнительной власти полномочия для достижения определенных целей, даруя Президенту право определять правила и программы экономического развития.

С этого момента президенты США становятся главными инициаторами проведения крупномасштабных реформ американского общества: *«Новый курс»* Ф.Рузвельта, *«Великое общество»* Л.Джонсона, *«Рейганомика»*. Не всегда удавалось достичь поставленных целей. Однако результат налицо. Жесткая, но эффективная политика Ф.Рузвельта позволила не только преодолеть «Великую депрессию», но и добиться значительного экономического роста. Президентство Дж.Кеннеди (1961–1963) ознаменовалось проведением широкомасштабной социальной программы, а Л.Джонсона (1963–1969) – принятием законов о гражданских правах, заложивших основу искоренения расового неравенства.

Р.Рейган (1981–1989) выдвинул программу, направленную на снижение налогов, свертыwanie социальных программ, сокращение вмешательства государства в ход экономического развития. «Рейганомика» доказала свою эффективность, и два срока его президентства оказались одним из наиболее успешных периодов экономического развития страны.

Опираясь на успехи, достигнутые в экономической сфере предшественниками, Б.Клинтон (1993–2001) стал инициатором экономического оздоровления страны и сильной социальной политики. О решающей роли Президента США в экономике говорит тот факт, что с 1921 года он обрел право бюджетной инициативы – формирования бюджета и внесения соответствующего билля в Конгресс.

В-четвертых, Президент США – глас народа. Американский народ, не испытав на себе правления монархов, воспринимает Президента как символ, объединяющий нацию. Как отмечает К.Россипер, для американцев Президент является достоверным рупором, у него нет выше обязанности, чем «обеспечивать ясные и отчетливые звуки» [151, с. 28]. Президентство – зеркало, отражающее жизнь страны, исторические события и людей, которые были избраны, чтобы управлять этими событиями, и потребность народа доверять им в их руководстве. Успех Президента во многом зависит от его взаимоотношений с общественным мнением. Это, как считал Кеннеди, «одна из основных составляющих власти» [144, с. 23].

Президент не может осуществлять свою власть только при помощи приказов, ибо главное орудие его власти – «сила влияния». Оно дает политический эффект без принятия каких-либо законов. Например, массовые выступления американцев против затянувшейся войны во Вьетнаме привели к изменению политики Джонсона в этом регионе. А непосредственное обращение Президента к народу в определенных случаях вытесняет такую форму политической деятельности, как переговоры. Белый дом овладевает инициативой, оттесняя Конгресс на второй план. Существует прямая связь между уровнем поддержки Президента общественным мнением и одобрением его инициатив в Конгрессе. При прочих равных условиях, чем популярнее Президент, тем больше его законопроектов принимается Конгрессом [186, с. 339].

По нашему мнению, уровень общественной поддержки играет ключевую роль при подвержении Президента процедуре импичмента. Если Никсон ушел в отставку не дожидаясь рассмотрения дела в Сенате, поскольку его популярность составляла менее 30% [164, с. 32], то Клинтон чувствовал себя уверенно, даже когда Сенат заседал в порядке импичмента, ибо 68% американцев выступали категорически против этой процедуры, а 60% негативно оценивали действия Республиканской партии [133, с. 50–51].

В настоящее время большое внимание уделяется общению Президента с народом. В состав аппарата Белого дома включены специалисты по связям с прессой и общественностью. Выступления Президента тщательно готовятся, продумываются мельчайшие детали – жесты, паузы, шутки. Семья, школа, пресса учат американцев ува-

жать институт президентства, даже если действия его главы бывают порой ошибочны. Президента знает все население страны.

Президент является единственным лидером, выражающим интересы всего народа, гарантом политической и экономической стабильности. Поэтому так сильна эмоциональная привязанность к Президенту, которого американцы поддерживают в большинстве внешнеполитических акций, даже заканчивающихся неудачей. Американский народ склонен «сплываться вокруг флага».

Если Президент предпринимает смелые внешнеполитические шаги, его престиж возрастает (Картер – *Иран*, Рейган – *Гренада*, Буш – *Ирак*). Зная эту закономерность, президенты не упускают шанса ею воспользоваться (Клинтон – *Ирак, Югославия*). Но поддержка не бесконечна. Если военное вмешательство приводит к долговременному тупику (*Корея, Вьетнам, Ливан*), поддержка общественности постепенно сходит на нет.

Сегодня американский Президент – одна из сильнейших политических фигур мира. Тот факт, что современное мощное американское президентство выросло из относительно скромных конституционных начал, подтверждает энергию и способности людей, занимавших этот пост; жесткость кризисов, выход из которых Америка искала в сильном президентстве.

Ни в какой области конституционного регулирования личности политических деятелей не оказывали столь большого влияния на политические события как при толковании полномочий президентской власти в США. Не случайно политическую историю США чаще всего делят на периоды правления того или иного Президента. *В США даже отмечается государственный праздник – День Президента, посвященный двум выдающимся президентам – Дж.Вашингтону и А.Линкольну.*

Первыми президентами США были наиболее известные люди новой нации, обладавшие энергией, харизмой, признанными способностями и волевыми качествами. Институту президентства принадлежало ведущее место в системе органов государственной власти. Вашингтон (1789–1797) и его кабинет заставляли Конгресс выслушивать их мнение и руководили его прениями. Дж.Адамс (1797–1801) определял направления политики правительства. Т.Джефферсон (1801–1809) был настоящим лидером своей партии. Он весьма эффективно контролировал прохождение через Конгресс законодательных

программ, разработанных исполнительной властью. За восемь лет его президентства Конгресс «не только принял практически все его рекомендации; он фактически не принимал сколь-нибудь значительные билли без его совета или молчаливого одобрения» [180, с. 141].

Усилению президентства способствовали также внешне- и внутриполитические факторы. На заре становления американского государства страна решала сложные внешнеполитические задачи: война с Англией, покупка новых земель, конфликты с Южной Америкой. Все это возлагало обязанность на президентов вести переговоры. А законодательная власть соблюдала прежде всего свои интересы и стремилась заручиться политическим руководством и указами исполнительной власти.

Но уже в **начале XIX века** происходит значительное снижение роли президентской власти. *Во-первых*, исчезли «особые» обстоятельства, требовавшие быстрого и оперативного решения. *Во-вторых*, установившийся порядок выдвижения кандидатов в президенты партийными конвентами требовал от кандидатов большей лояльности. Отныне будущий Президент должен был высказывать мнение, которое могло быть поддержано всеми. Это привело к ухудшению качества управления президентами. Однако, как отмечает В.Вильсон, «измельчение характеров президентов не является причиной снижения престижа президентской должности, оно имеет значение только сопровождающего явления. Эта высокая должность потеряла свое первоначальное значение потому, что ослабла предоставляемая ей власть; а последнее случилось потому, что власть Конгресса получила преобладающее значение» [26, с. 42–43].

Преемник Джефферсона на посту Президента Дж.Мэдисон (1809–1817) оказался слабым и нерешительным руководителем, утратившим контроль над партией и над процессом принятия решений. Его президентство было отмечено все возрастающим противодействием Белому дому со стороны законодательного органа. А в 1812 году «ястребы» в Конгрессе просто вынудили Мэдисона вопреки его желанию вступить в войну с Англией [180, с. 44].

Создание системы постоянных комитетов Конгресса, компетенция которых охватила почти все направления и сферы деятельности исполнительной власти, регулярное проведение кокусов, значительное возрастание роли спикера Палаты представителей и руководителей комитетов обеспечили Конгрессу решающий перевес. Конгресс

стал захватывать все существующие отрасли правительственной системы. Во всех важных поступках Президент подчинялся прямому или косвенному влиянию законодательного учреждения. А там, где Президент от него не зависел, он практически был бессилен что-либо сделать. Поэтому «слабость, а не сила позволяла ему функционировать в условиях противостояния с Конгрессом» [183, с. 112].

«Проблеск» в усилении президентской власти возник в период президентства Э.Джэксона (1829–1837). Будучи впервые избранным всем населением страны (выборщиками, избранными гражданами страны, а не легислатурами штатов), он использовал свою должность как никто другой. Джэксон налагал вето на билли чаще, чем все его предшественники вместе взятые – 12 раз. И не просто по конституционным мотивам, а по политическим, считая себя единственным избранным народом должностным лицом – «народным трибуном» [180, с. 142]. Не избегая конфликтов с Конгрессом, Джэксон показал, на что способен популярный Президент. Ему удалось расширить прерогативы в такой степени, что, по убеждению Председателя Верховного суда Джозефа Стори, США находились в абсолютной власти одного человека [61, с. 41–42].

Однако с окончанием второго срока президентства Джэксона Конгресс, особенно Сенат, быстро восстановил свою власть, и почти в течение века президентство пребывало в качестве подчиненной ветви национального управления. И только А.Линкольн (1861–1865) проторил новый путь к восстановлению престижа президентской власти. В связи с Гражданской войной произошло беспрецедентно быстрое, почти неконтролируемое усиление исполнительной власти за счет законодательной.

Президент без санкции Конгресса резко увеличил размеры армии, объявил чрезвычайное положение, по своему усмотрению использовал средства государственной казны, отменил рабство, приостановил действие некоторых конституционных гарантий прав гражданина. В те времена говорили, что Линкольн обладает большей властью, чем любой государственный деятель Англии со времен О.Кромвеля [132, с. 42].

Эти действия соответствовали сформулированной Линкольном «*прерогативной теории*» президентской власти. Суть ее заключается в том, что Президент для решения стоящих перед страной про-

блем, имеющих чрезвычайный характер, может «во имя блага нации» принять на себя внеконституционные полномочия [50, с. 126]. Однако сменивший Линкольна Э.Джонсон (1865–1869) был подвергнут импичменту, когда попытался повернуть вспять послевоенную реконструкцию рабовладельческого Юга [59, с. 52].

После Линкольна Конгресс вновь утвердил свое верховенство, которое просуществовало вплоть до **середины 30-х годов XIX века**. Законодательные программы формировались в основном Конгрессом, а Президент в лучшем случае выступал в качестве негативной силы – источником оппозиции, а не лидером. Но уже в **последней трети XIX века** всемогущий Конгресс постепенно начал утрачивать власть в пользу возрастающей роли Президента. Именно в этот период начинается быстрое развитие капитализма, образуются огромные союзы предпринимателей, так называемые «тресты», обостряется классовая борьба, активно развивается рабочее движение. И для буржуазии, и для демократии необходимость твердой, умиряющей, смягчающей противоречия сильной президентской власти была ясна. К тому же были сильные президенты и слабые лидеры Конгресса. Президенты умело использовали соотношение сил в парламенте: когда большинство в Конгрессе принадлежало партии Президента, то он использовал это положение для укрепления исполнительной власти; в период «*раздельного правления*» Президент, «играя» на противоречиях партий, ослаблял власть Конгресса.

Т.Рузвельт (1901–1909) и В.Вильсон (1913–1921) подтвердили тезис о том, что популярный и решительный Президент способен расширить свои полномочия при отсутствии чрезвычайных обстоятельств. Например, в 1902 году в сложной обстановке, вызванной забастовкой угольщиков, Т.Рузвельт принял на себя единое управление отраслью. А Вильсон впервые после Дж.Адамса лично выступил с Посланием к Конгрессу и был одним из первых, кто разработал и защищал президентскую законодательную программу [186, с. 331].

И все же общепринятое представление о Президенте как о центральной фигуре государственного управления, которая разрабатывает законодательную программу, руководит большим штатом советников, создалось в связи с президентством Ф.Рузвельта (1933–1945). Именно с периодом его правления связано завершение конституционного и начало **экстраконституционного этапа** развития президентства. Рузвельт стал первым Президентом, потребовавшим для

себя *«всеобъемлющих полномочий»*. В период «Великой депрессии» Конгресс передал ему огромные полномочия в области системы общественных работ, залогового права, банковского дела и денежного обращения.

В результате проведенных реформ Президент и его аппарат превратились в главных инициаторов разработки и реализации всех без исключения аспектов государственной политики, в высший распорядительный орган. Были созданы новые политические структуры и ведомства. Наиболее важное значение имеет Исполнительная администрация президента, которая обеспечивает координацию работы всех органов исполнительной власти и осуществляет контроль за их деятельностью.

Однако после победы Рузвельта на новых выборах 1936 года маятник власти был готов качнуться в сторону Конгресса. Рузвельт жестоко просчитался в своих попытках «укомплектовать» Верховный суд своими сторонниками и захватить дополнительную исполнительную власть. План «укомплектации» был атакован со всех сторон как угроза независимости судей и всей американской системе [193, с. 157]. А просьба о предоставлении Президенту чрезвычайных полномочий истощила всеобщее терпение.

Казалось, что Конгресс вот-вот восстановит свое господствующее положение. Но в этот момент отголоски войны подготовили условия, благоприятствующие верховенству исполнительной власти. Рузвельт потребовал для себя чрезвычайных полномочий, которые обязался сразу же вернуть народу после победы. В действительности президенты достаточно долго пользовались ими. Например, в мае 1946 года Президент Г.Трумен (1945–1953) «захватил» несколько шахт каменноугольной промышленности, ссылаясь на закон о трудовых спорах в военное время, который разрешал Президенту взять любой завод, шахту или предприятие, если этого требовали военные условия [191, с. 247]. Политика Рузвельта пользовалась столь огромным успехом, что в 1944 году он был переизбран на четвертый срок. Но это вызвало недовольство у многих конгрессменов, которые усмотрели в этом не только нарушение конституционного обычая, но и появление нового, который открыл путь для превращения Президента в пожизненного правителя.

С целью предотвращения подобной ситуации в **1951 году** была принята **XXII Поправка** к Конституции США, ограничивающая воз-

можность пребывания у власти Президента двумя сроками. Однако, по мнению Д.Эйзенхауэра, в основе ее принятия лежали совершенно иные мотивы. Она «была в большей степени актом запоздалой мести, направленной против покойного Президента Франклина Д.Рузвельта, чем результатом обстоятельного юридического размышления о государственных институтах власти»¹.

Во время второй мировой войны и особенно в период «холодной войны» происходит дальнейшее усиление президентства за счет значительного расширения военных и внешнеполитических полномочий. «Вера в постоянный и всеобщий кризис, страх перед коммунизмом, вера в долг и право США вмешиваться в любую часть земного шара породили невиданную централизацию принятия решений по вопросам войны и мира в руках Президента. Вместе с тем произошло беспрецедентное отстранение других властей, прессы, общественности от принятия этих решений. Возникло так называемое имперское президентство... И по мере того, как оно поглощало традиции разделения властей в сфере внешней политики, оно начало стремиться к эквивалентной централизации власти и во внутренней политике» [232, р. 208].

При Р.Никсоне (1969–1974) процесс усиления президентской власти пошел ускоренными темпами и в первую очередь за счет прерогатив законодательной власти. Фактически после переизбрания в 1972 году под видом реорганизации федерального аппарата исполнительной власти Никсон и его окружение попытались сделать решающий шаг к единоличному режиму правления. Появилась идея создания *«суперкабинета»*, что означало включение главных министерских постов в состав президентского аппарата и выведение их из-под контроля Конгресса.

Значительно расширилась практика *«импайндментов»* – неиспользования Президентом выделенных Конгрессом бюджетных средств на те или иные программы, которая значительно ограничивала «власть кошелька». Были развернуты чистка и противозаконные гонения на неугодных чиновников, предпринята попытка поставить ЦРУ и ФБР под жесткий президентский контроль [165, с. 20]. Расширенно ис-

¹ Цит. по Murphy P. The Constitution in Crisis Time, 1918–1969, N. Y., p. 254.

толковывая prerogatives президентской власти, Р.Никсон демонстративно игнорировал Конгресс, отказывался консультироваться с его руководством и даже перестал считаться с мнением членов своего кабинета. Возникла так называемая «угроза президентства».

Белый дом посягнул не столько на корпоративные интересы законодательной власти, сколько на демократию в целом. Поэтому против «имперского президентства» выступили не только Конгресс (независимо от партийной принадлежности), но и федеральная бюрократия, пресса, общественность. Именно консолидация всего общества позволила остановить превращение президентства в режим личной власти. Разразившийся «*Уотергейтский скандал*» и вынужденная отставка Никсона оказали существенное воздействие на перераспределение власти между ее ведущими ветвями. Конгресс восстановил свой авторитет и возвратил часть утраченных полномочий.

С целью укрепления основ правового государства был принят ряд законодательных мер, усиливающих контроль за президентской властью: закон о военных полномочиях, закон о реформе бюджетного процесса, поправка к закону о свободе информации. Что касается президентства, то наметилась устойчивая тенденция падения престижа данного института в глазах общественности. Поэтому последующий период в эволюции президентской власти характеризуется американскими политологами как период «*деимпериализации президентства*» [170, с. 76].

Президентство Никсона сменилось довольно бесцветным правлением «неизбранного» Президента Дж.Форда (1974–1977) и Президента Дж.Картера (1977–1981). Два экономических кризиса, позорное завершение войны во *Вьетнаме* и провал попытки освобождения американских заложников в *Иране* не прибавили авторитета институту президентства в США. И только успешная экономическая реформа Р.Рейгана, падение «железного занавеса» и, как следствие, снижение уровня международной напряженности позволили президентству в США вернуть утраченный авторитет. А начавшийся с середины **80-х годов** экономический рост и превращение США в *сверхдержаву* утвердили Президента США в качестве национального и международного лидера.

Однако это вовсе не означало установления всевластия Президента. В США сформировался так называемый «*вьетнамо-уотергейтский синдром*», когда игнорирование законности и решений

Конгресса Белым домом рассматривается законодателями как потенциальная угроза авторитаризма со стороны Президента, пресекать которую следует в зародыше [166, с. 28].

Последствиями этого синдрома явились «*Ирангейт*» и выдвижение импичмента Клинтону. Американские политологи объясняют возникновение скандалов с участием президентской власти тем, что надежды, возлагаемые на институт президентства, намного превосходят его институциональные возможности. Именно это толкает главу исполнительной власти к тому, чтобы добиваться расширения таких возможностей. Безысходность может легко подвести к чрезвычайным мерам с его стороны и породить конституционные кризисы, подобные вьетнамской войне, «Уотергейту» и «Ирангейту» [152, с. 69].

И все же, несмотря на определенные неудачи и кризисы, бесспорной тенденцией **второй половины XX века** стал рост авторитета президентской власти в США. Однако среди американских ученых и политических деятелей нет единства в оценке данного института. Разногласия столь велики, что, рассматривая фактически один и тот же период президентского правления, говорят об «имперском президентстве» и «о несчастном, беспомощном гиганте» [186, с. 322].

Оценка современного президентства в США также неоднозначна. Так, **консерваторы** проявляют беспокойство по поводу «*закованного Президента*», над которым доминирует «*имперский Конгресс*». Роберт Борн утверждает, что «Президент Соединенных Штатов в последние годы значительно ослаблен и что во многом, но не целиком, за это несет ответственность Конгресс» [152, с. 75]. Президент оказался столь слабым, что попытки Конгресса контролировать его легитимную власть вынужден превращать в проблему, «отказываясь соглашаться с некоторыми ограничениями даже ценой политического ущерба. Стремление консерваторов добиться верховенства исполнительной власти вызывает опасение у некоторых **республиканцев**, которые считают, что «многие нынешние консерваторы превратились в монархистов, требуя все большей концентрации власти в руках новой разновидности короля – Президента» [152, с. 77].

Сегодня американское общество, в целом осознавая необходимость президентского лидерства, стремится создать условия, при которых Президент мог бы эффективно действовать и в то же время не узурпировать власть. За последние три десятилетия в США сложилось так называемое «раздельное правление», при котором исполни-

тельная и законодательная власти контролировались различными политическими партиями, что, несомненно, способствовало повышению контроля за деятельностью главы государства. Однако победа республиканцев на президентских и парламентских выборах в 2000 году может качнуть «маятник» в сторону Президента.

3.2. Различные варианты президентской власти во Франции

В отличие от США во **Франции** за годы, прошедшие с 1789 года, сменилось около 20 конституций и были опробованы на практике самые различные политические режимы [10, с. 5]. За это время Франция была и империей, и королевством, и республикой. Как заметил Ф.Лассаль: «Любое знамя, побывавшее в сотнях сражений, менее ободрано и продырявлено, нежели наша Конституция» [103, с. 35]. Революции и сильные монархические традиции приводили к частому изменению формы правления. Франция постоянно выбирала между Президентом и монархом.

В результате очередной революции 1870 года был низложен Наполеон-III. Выборы в Национальное собрание принесли победу не республиканцам, а различным монархическим партиям. Естественным их желанием было восстановление монархии. Немедленное обсуждение вопроса о форме правления было невозможным в силу чрезвычайных обстоятельств – Франция была в состоянии войны с Германией. Собрание приняло управление страной на себя, а исполнительную власть возложило на А.Тьера. Собрание стремилось поставить Тьера в зависимое от себя положение.

Поэтому **31 августа 1871 года** был принят закон, часто называемый *«Конституцией Рэви»*. Этот акт учреждал должность Президента, но без определения срока полномочий. Несмотря на то, что акты Президента нуждались в контрассигнации, он нес за свои действия ответственность перед Собранием и мог быть отозван [149, с. 321]. В то же время парламентское большинство вело переговоры с представителями царствовавших во Франции фамилий, в частности с графом де Шамбор, о возможности их коронации.

И только отсутствие единства в монархических кругах позволило так называемым «умеренным республиканцам» продлить полномочия Тьера как Президента до 3 лет [119, с. 327]. Создалась весьма слож-

ная ситуация. Неопределенность с формой правления не позволяла Франции принять Конституцию и, следовательно, учредить основные органы государственной власти. Однако когда Тьер, выступив в Национальном собрании, пояснил, что считает восстановление монархии пока невозможным и поэтому следует держаться «консервативной республики», роялистское большинство вынудило его уйти в отставку.

Президентом Франции был избран маршал М.Э.Мак-Магон (1873–1879). Подобное возвышение маршала, который никогда не был признанным политиком, объясняется тем, что монархисты видели в нем как бы хранителя власти, которую он затем должен был передать будущему монарху [47, с. 530–531]. Но последующий отказ графа де Шамбор от претензий на французский трон произвел значительный раскол в монархических кругах. Согласие между легитимистами и орлеанистами стало практически невозможным. И все же они не отказались от идеи реставрировать монархию.

С целью укрепления временного режима правительство де Брогли осенью 1873 года установило срок полномочий президентства Мак-Магона – 7 лет, надеясь, что со временем ему удастся восстановить монархию. Первоначально правительство хотело ввести даже десятилетний срок, но сам Президент считал его слишком длительным [96, с. 106]. И только в 1875 году, когда роялисты благодаря собственным интригам потеряли в значительной степени свое влияние, удалось добиться установления республиканской формы правления. «Известно, как республика взяла с бою свое место в Конституции, как она была скорее допущена, чем установлена, большинством одного голоса. Знаменитая поправка Валлона, которая давала главе государства имя Президента республики, была принята большинством – 353 голоса против 352» [215; с. 75–76].

Эта республиканская форма вполне соответствовала так называемой системе *juste milieu*, т.е. *золотой середины*, стоящей между крайними политическими партиями [119, с. 328]. Участвуя в выработке проекта Конституции, и правые, и левые хотели по возможности облегчить переход от временного режима, который предполагалось установить, к режиму окончательному, являвшемуся предметом их «надежд и чаяний». **Монархисты** имели твердое намерение из президентства сделать конституционную королевскую власть. **Республиканцы**, выступавшие еще с 1848 года против Президента, вообще надеялись осуществить свою про-

грамму при дальнейшем пересмотре Конституции. Республиканский строй был окончательно утвержден в **1884 году** в связи с принятием поправки к **ст. 8 «Конституционного закона об организации государственных властей»**, которая гласила: «Республиканская форма правления не может быть предметом предложений о пересмотре» [79, с. 537].

Учитывая урок 1848 года, Национальное собрание совсем иначе организовало президентскую власть. Оно изменило порядок избрания и объем полномочий Президента. При обсуждении проекта Конституции была выдвинута идея поручить правительственные функции чиновнику, простому агенту законодательного собрания и зависящему от него [215, с. 262]. Президент III Республики избирался уже не всенародным голосованием, а на совместном заседании обеих палат парламента на 7 лет.

По мнению Л.Дюги, именно способ избрания Президента являлся главной причиной снижения его роли в государстве. Власть Президента в своем основании не имела никакого социального элемента, способного обеспечить ему политический авторитет. Поэтому Президент больше не рассматривался как орган, представляющий национальную волю, равный парламенту, но только как простой исполнительный агент [47, с. 586].

Однако Валлон, справедливо названный «отцом Конституции 1875 года», считал, что мнимое бессилие Президента кроется отнюдь не в Конституции, по которой Президент обладает значительными полномочиями, и поэтому нет повода для ее пересмотра. Достаточно, чтобы Президент «возымел, наконец, волю осуществлять Конституцию по ее духу так же, как и в ее букве» [47, с. 588].

Действительно, согласно **конституционным законам 1875 года**, французский Президент был наделен определенными правами, которыми не обладал даже его американский визави. Прежде всего речь идет о праве законодательной инициативы. Американский Президент мог только посредством ежегодных посланий к Конгрессу обратить внимание депутатов на вопросы, нуждающиеся в законодательном урегулировании. Президент Франции имел право вносить через правительство законопроекты в парламент. Причем эти законопроекты пользовались определенным преимуществом при их рассмотрении. Помимо права созыва, как и в США, палат на экстраординарную сессию, французскому Президенту принадлежало право отсрочивать за-

седания палат до одного месяца и с согласия Сената распускать нижнюю палату [79, с. 535–538].

Таким образом, французская Конституция предоставила Президенту важные права по отношению к законодательному собранию, которые «почти совпадали с полномочиями конституционного короля». Кроме того, Президент III Республики назначал всех гражданских и должностных лиц, мог потребовать в мотивированном послании нового обсуждения принятого парламентом закона. За свои действия (кроме государственной измены) Президент не нес ответственности ибо все его акты и распоряжения нуждались в контрассигнации.

На практике было совсем иначе. Право роспуска и право вето стали мертвой буквой Конституции, и с 1877 года ни один из президентов не решался говорить об осуществлении этих прав. А право **«политической неответственности»** часто нарушалось. Многие президенты (М.Э.Мак-Магон, Ж.Греви, Ж.Казимир-Перье, А.Мильеран) были вынуждены уйти в отставку до истечения срока полномочий. Была даже установлена возможность отзыва Президента, правда, в исключительных случаях (отставка А.Мильерана).

Сравнивая президентов **США и Франции на рубеже XX столетия**, Л.Ольстон писал, что американский Президент есть окаменелый Георг III с ограниченным сроком обладания властью, а французский Президент представляет собой нечто чуть большее декоративной фигуры [132, с. 42, 47].

Не будучи столь опасен, как Президент 1848 года, Президент III Республики стал столь же бесполезен, как английский король. Если оставить в стороне декоративную роль, то главная его функция заключалась в улаживании правительственных кризисов. Президент выступал в качестве посредника между парламентскими фракциями при создании нового правительства. Правда, ему принадлежало право назначения министров. Но, благодаря укрепившемуся во Франции парламентаризму, истинными творцами кабинета были лидеры парламентских партий.

III Республика (1875–1940) характеризовалась наличием множества политических партий, незначительных по размерам и плохо организованных. В силу этого зачастую ни одна из них не обладала большинством в парламенте. Поэтому министры назначались и из крайне левых, и из правых. Такие разнородные кабинеты не имели ни определенной линии, ни широкой программы [40, с. 21–25]. Именно

внутренняя структура кабинетов явилась причиной их неустойчивости. За **70** лет (с 1873 года) во Франции сменилось **104** правительства. Средняя продолжительность пребывания у власти – 7 месяцев и 3 недели, ни одно из них не просуществовало и 3-х лет [149, с. 275].

При таком положении дел Президент был не в состоянии проводить свою политику. Ведь он был неответственным и, следовательно, ничего не мог сделать без согласия министров. Те же за свои действия несли ответственность перед парламентом и полностью от него зависели.

Законодательная власть преобладала и доминировала над исполнительной. Это вполне соответствовало представлениям большинства законодателей о должном соотношении властей в государстве. Как сказал в 1894 году депутат Гобле, «для того чтобы иметь республику, еще недостаточно сделать из монархии режим избирательный и срочный, а нужно взамен исполнительной власти, имеющей собственную и независимую область деятельности, создать исполнительную власть подчиненную, а взамен собраний, имеющих только законодательную и контролирующую функции, создать Национальное собрание, которое не только законодательствует, но и управляет» [215, с. 262].

За время существования III Республики только два Президента предприняли попытку восстать против такого умаления президентской власти. При этом Ж.Казимир-Перье (1894–1895), убедившись почти тотчас в тщетности своих усилий, вышел в отставку в знак протеста против приемов, с помощью которых министры держали его вдали от дел. А.Мильеран (1920–1924) был вынужден уйти после неудачной попытки оказать сопротивление. В 1924 году руководители нового большинства, враждебно настроенные против него лично и против его концепции власти Президента, отказались принять власть из его рук. Ввиду этого ему пришлось поручить формирование правительства парламентскому меньшинству, но Палата отказалась иметь дело с таким правительством. Не имея поддержки в Сенате, Мильеран не мог распустить Палату и вынужден был покинуть Елисейский дворец [149, с. 270–272].

Положение Президента в **IV Республике (1946–1958)** существенно не отличалось от предыдущего периода. Он по-прежнему являлся фигурой чисто представительской и лишенной политического влияния в силу применения института контрассигнации. Главной его задачей было обеспечение стабильности государства, преемственности и ус-

тойчивости правительств. Авторы Конституции 1946 года сочли необходимым создать «постоянный элемент» в правительстве, который бы объединял различные течения и обеспечивал проведение последовательной и согласованной национальной политики. Президент осуществлял роль «постоянного элемента» путем назначения главы кабинета и председательства на заседаниях правительства. Хотя назначение Председателя Совета и производилось по личному усмотрению главы государства, его декрет нуждался в подписи бывшего главы правительства, а кандидатура Премьера – в инвеституре (одобрении) Национального собрания. На практике Президент проводил предварительные консультации с председателями обеих палат парламента, лидерами парламентских групп.

Право председательствовать на заседаниях правительства было не тождественно его руководству. Подлинным главой исполнительной власти являлся Премьер-министр. Именно к нему перешла значительная часть полномочий Президента III Республики – право законодательной инициативы, роспуска Палаты и назначения министров.

Объем президентских полномочий в IV Республике был существенно уменьшен. Президент потерял право созыва палат и роспуска нижней палаты. Теперь роспуск осуществлялся декретом Президента, но только по решению Совета министров и в определенных случаях. Президент должен был подписать декрет даже в случае несогласия с решением правительства. Такой казус произошел в 1955 году в период президентства Р.Коти (1954–1959) [95, с. 226].

В силу того, что многие полномочия в III Республике Президентом не осуществлялись, профессор М.А.Крутоголов утверждает, что, несмотря на внешние изменения полномочий главы государства, Президент IV Республики фактически имел и осуществлял большую власть, чем его предшественник [96, с. 7]. Прежде всего, речь идет о праве вето (требовать вторичного обсуждения закона), которым довольно часто пользовался Президент В.Ориоль (1947–1954). Значение этого права особенно возросло после проведения конституционной реформы 1954 года, заметно усложнившей механизм рассмотрения законопроектов в парламенте. Использование права вето могло фактически привести к бесконечно долгому обсуждению неугодного Президенту закона [10, с. 10].

В компетенцию Президента входили внешнее и внутреннее представительство, охрана Конституции и национальная оборона. В отличие от конституционных законов 1875 года, не дававших Президенту никаких возможностей для проявления личной активности, Конституция 1946 года поручала Президенту председательствовать в Конституционном комитете с правом передачи дел совместно с Председателем Совета Республики на его рассмотрение. Президент являлся главой вооруженных сил страны, а не просто располагал ими, как это было в III Республике. Он председательствовал в Высшем военном совете и в Комитете национальной обороны, что давало ему возможность следить за принятием и проведением мероприятий, которые гарантировали безопасность страны.

В основном эти полномочия носили чисто формальный характер и не наделяли его реальной властью. Президент IV Республики был фактически «братом-близнецом» своего предшественника. Недаром при характеристике института президентства во Франции эти два периода объединяются. Президент был конституционным «калекой» (Пуанкаре) или, по образному выражению де Голля, только «открывал выставки хризантем».

Президенту Франции не удалось стать стабилизирующим фактором устойчивости правительства. Ситуация складывалась еще хуже, чем в III Республике. **В марте 1958 года правительство Ф.Гайяра было 20-м с момента принятия Конституции 1946 года.** Иногда в течение целого месяца страна оставалась без правительства. В среднем срок жизни правительства составлял 6 месяцев [96, с. 10].

Неустойчивость исполнительной власти порождалась невозможностью создания в парламенте монолитного политического большинства, способного оказать длительную поддержку кабинету. Неэффективность органов государственной власти IV Республики привела к тому, что **за период с 1946 по 1958 год** в парламент было внесено **99** предложений о пересмотре Конституции [93, с. 30]. Многие склонялись к мнению о том, что необходимо создать в лице Президента опору для правительства и, следовательно, наделить Президента реальной властью.

Однако еще в 1943 году главный теоретик голлизма, а впоследствии Премьер-министр V Республики М.Дэбре писал, что Франция не имеет выбора. Ее главой государства может быть только монарх. Но поскольку возврат к наследственной монархии невозможен, единственный шанс для Франции состоит в республиканском монархе. Идею

сильной президентской власти поддерживал и сам Ш. де Голль. Возглавив весной 1958 года Совет министров, де Голль внес в парламент законопроект, поручавший правительству выработать проект новой Конституции, а **28 сентября 1958 года** на референдуме была принята **Конституция V Республики**. За нее проголосовало 79% избирателей [121, с. 49].

Правовому положению Президента посвящена II глава Конституции, с которой начинается изложение полномочий основных органов государственной власти, в отличие от Конституции 1946 года, где сначала говорилось о парламенте. Анализируя только структуру Основного Закона Франции, можно сделать вывод о том, что Президенту принадлежит ведущая роль в государстве. Сравнивая новый режим во Франции с архитектурным сооружением, М.Дэбре заявил, что «Президент является замком этого свода».

Президент является хранителем Конституции, гарантом независимости нации, территориальной целостности страны; своим арбитражем обеспечивает нормальное функционирование публичных властей и преемственность государства [87, с. 31]. *Смысл доктрины арбитража сводится к передаче главе государства очень важной функции: он должен возвышаться над всеми политическими силами и гарантировать нормальное функционирование органов в рамках закона.*

Однако само понятие арбитража может толковаться двусмысленно. Например, М.Дюверже сравнивает эту роль с функцией спортивного судьи. «Президент как бы парит над другими публичными властями, т.е. арсенал его собственных полномочий бездействует, он ничем не отличается от главы классического парламентского государства, который «царствует, но не управляет». Иногда, в исключительных случаях, спускается со своего эмпирея, чтобы помешать государственной машине выйти из строя, разрешая между государственными органами конфликты путем народного голосования» [222, р. 48].

Де Голль не пожелал мириться со скромной ролью стороннего наблюдателя. Он решил осуществлять верховную власть во всей полноте, создав тем самым прецедент, которому следуют все президенты V Республики. К тому же особое место Президента обеспечивается самой Конституцией, и в первую очередь за счет наделения его полномочиями, осуществление которых не требует контрассигнации. Речь идет о таких важных полномочиях, как единоличное назначение Премьер-министра; вынесение вопроса на референдум; роспуск На-

ционального собрания; обращение с посланиями к палатам парламента; передача закона в Конституционный суд и назначение трех его членов; особые полномочия на основании ст. 16 Конституции. Сфера внешней политики также перешла к Президенту. Теперь он ведет переговоры, заключает международные договоры и ратифицирует их, а не просто информируется, как в IV Республике.

Президент очень быстро вышел за рамки той сферы деятельности, которую ему отводила Конституция. Как ни в чем не бывало он начал действовать через голову правительства и единолично решать наиболее важные вопросы. Это произошло, *во-первых*, в результате конституционной реформы, проведенной де Голлем в 1962 году и установившей всенародное избрание Президента. Теперь Президент является «выразителем высшей легитимности» [41, с.173]. *Во-вторых*, благодаря образованию с 1962 года в парламенте президентского большинства, Президент стал фактическим главой исполнительной власти, а Премьер-министр – только исполнителем его воли.

В период президентства де Голля (1959–1969) была предпринята попытка теоретически обосновать поведение Президента, используя идею «зарезервированной за Президентом сферы деятельности». В нее были включены вопросы, относящиеся к международным делам, обороне и Сообществу. Все остальное оказывалось в ведении правительства и составляло «обычную сферу» [10, с. 92]. Эта теория, не имевшая никакого конституционного обоснования, была отвергнута де Голлем, но она вполне соответствовала существующей реальности.

Президент де Голль, лично распоряжаясь в рамках «зарезервированной сферы», оставлял повседневные вопросы правительству. Его преемники пошли по пути ее расширения. Они стали активно вмешиваться в вопросы городского строительства, школьного образования, искусства, архитектуры. Существовавшее при де Голле «параллельное» разделение компетенции между Президентом и правительством было заменено при Ж.Помпиду (1969–1974) разрывом «по горизонтали», когда глава государства стал принимать принципиальные решения во всех областях, оставляя их исполнение Председателю Совета министров [96, с. 153].

Президент В.Жискар д'Эстен (1974–1981) лишил Премьер-министра Ж.Ширака некоторых привилегий, традиционно принадлежащих главе правительства, и тем самым вынудил его подать в от-

ставку. Президент руководил правительством, определял и осуществлял национальную политику, единолично назначал министров, а глава правительства только претворял в жизнь президентскую программу. По словам самого Ж.Ширака, он чувствовал себя как бы со «связанными руками». Если их и «развязывали», то только для того, чтобы дирижировать оркестром по партитуре, составленной главой государства. Неудивительно, что Президент Франции стал называться «**некоронованным и ненаследным монархом**» [93, с. 54].

Подчиненность Премьер-министра Президенту была столь длительной (1958–1986) и столь бесспорной, что стала восприниматься как норма, как нечто присущее самой политической системе. Правда, французские коммунисты и социалисты критически оценивали Конституцию 1958 года. Но с приходом к власти президента-социалиста Ф.Миттерана (1981–1995) не только не изменили ее, но даже не упомянули о сколь-нибудь серьезных конституционных реформах.

Ситуация существенно изменилась в 1986 году после победы на парламентских выборах правоцентристских сил. Это привело к исчезновению основного фактора, определяющего доминирующую роль Президента, – наличие парламентского большинства.

Благодаря поддержке в парламенте Премьер-министр стал сильной фигурой в исполнительной власти. Впервые за всю историю V Республики правительство Ж.Ширака «стало определять и проводить политику нации». Сфера деятельности Президента резко сократилась. Он был вынужден вернуться к своим конституционным полномочиям, хотя и неоднократно пытался расширить их. Наступил так называемый *период «сосуществования» (1986–1988)* Президента с оппозиционным Премьер-министром, который показал, что распределение функций, предусмотренное Конституцией 1958 года, является возможным.

Правительство начало не только активную конфронтацию с Президентом в экономической и социальной областях, но и попыталось вмешаться в «зарезервированную» за Президентом сферу внешней политики и обороны. Это вмешательство стало более ощутимым в *период «сосуществования» 1993–1994 годов*, когда правительство занялось разработкой новой военной доктрины и созданием «Белой книги по национальной обороне» [199, с. 90]. И все же трудно согласиться с мнением В.И.Ромашко о том, что политическая ситуация

может значительно изменить «геометрию власти» и выдвинуть на первый план не Президента, а Премьер-министра [161, с. 7].

Президент никогда не упускал своих prerogatives в сфере внешней политики и обороны. При возникновении серьезного кризиса Президент немедленно берет инициативу в свои руки, предоставляя Премьер-министру управление текущими делами. При этом он пользуется поддержкой граждан. Так, во время войны с Ираком 85% французов одобрили действия главы государства [72, с. 5]. Президент прямо обращается к народу, ведет переговоры с иностранными государствами, подписывает международные договоры, принимает решение о масштабе участия Франции в международном конфликте. В данном случае он действительно является главой правительства Франции [10, с. 95].

В сфере внутренней политики Президенту также принадлежит ведущая, но уже не доминирующая роль. Сильный Президент с особыми полномочиями был необходим в условиях переходного периода, политического и экономического кризиса. И он выполнил свою роль. Прекращение правительственной чехарды, достижение стабильности власти и значительный экономический рост – все это явилось результатом сильного президентства во Франции [141, с. 97]. Уже при де Голле страна освободилась от опеки США, а при сменившем его Президенте Помпиду Франция достигла в своей истории самого высокого уровня индустриализации. С исчезновением особых обстоятельств отпала необходимость в «некоронованном монархе», и Президент Франции вернулся в рамки, отведенные ему Конституцией.

Вопреки бытовавшему мнению о том, что отсутствие в парламенте президентского большинства приведет к параличу власти и всего государственного механизма, практика 90-х годов показала, что V Республика является гибкой и самообучающейся системой. А эффективность и стабильность политического строя во Франции, положительный опыт преодоления кризисов привели к тому, что ряд постсоветских республик (*Армения, Беларусь, Россия*) учредили институт президентства по французскому образцу.

Несостоятельными оказались и опасения, что в силу продолжительности срока полномочий (7 лет) и возможности неограниченного переизбрания Президент Франции может превратиться в пожизненного правителя. Начиная с 1873 года только четыре Президента (Ж.Греви, А.Лебрен, Ш. де Голль и Ф.Миттеран) были избраны на

второй срок, и только Миттерану удалось пробыть в должности Президента полных два срока. Несмотря на это, в 2000 году во Франции была принята поправка к Конституции, сократившая срок президентских полномочий до 5 лет.

3.3. Президент ФРГ:

путь от «эрзац-кайзера» до представительской фигуры

Веймарская Конституция 1919 года утвердила доминирующее положение Президента в системе органов государственной власти. Он избирался всенародным голосованием на 7 лет без ограничения права переизбрания [221, s. 105–106]. *Видимо, семилетний срок полномочий и возможность многократного переизбрания Президента утвердились под влиянием Конституции III Французской республики.* В отличие от Франции Президент Германии наделялся огромными полномочиями и получал высшую и менее ограниченную власть, чем та, которой прежде обладал кайзер. Недаром имперский Президент стал именоваться «*эрзац-кайзером*» [230, s. 321].

Президент представлял страну в международно-правовых отношениях, назначал и увольнял чиновников и судей и руководил вооруженными силами страны. Но самым главным источником силы Президента было право введения чрезвычайного положения в стране и издание чрезвычайных декретов на основании **ст. 48 Конституции 1919 года**. Эта статья была жестче, чем прусский Закон «**Об осадном положении 1851 года**», поскольку распространялась на «угрозу общественному порядку» и содержала положения об отмене основных гражданских прав [45, с. 106].

Для предотвращения злоупотреблений данной статьей создатели Конституции предусмотрели обязанность Президента информировать Рейхстаг о принятых мерах. К тому же по требованию последнего эти меры должны были отменяться. Однако в действительности это правило могло сработать только во время сессии парламента и при наличии квалифицированного большинства голосов, что представлялось весьма проблематичным, учитывая «разношерстность» немецкого Рейхстага. «Совокупность таких прав, как назначение и отставка правительства, роспуск парламента и издание чрезвычайных декретов, придала Президенту небывалую полноту власти» [227, s. 184].

Конституция создала не только сильного главу государства, но и сильный парламент [219, s. 19]. Правительство зависело как от Президента, так и от парламента. Канцлер и по его представлению министры назначались Президентом, который был формально свободен при выборе кандидатур. Но эти назначения нуждались в одобрении Рейхстага. Канцлер определял основные направления политики и был подотчетен Рейхстагу, а не Президенту.

Парламент же состоял из множества групп, объединенных в большие партии, которые преследовали не общегосударственные, а личные интересы. К тому же в **двадцатые годы XX столетия** в Германии из множества осколочных партий вокруг Компартии (KPD) и Немецкой национально-народной партии (DNVP) образовались два больших оппозиционных блока, которые не приняли Веймарскую Конституцию и вместе представляли не конструктивную, а деструктивную оппозицию.

Постоянное отсутствие парламентского большинства позволяло Президенту играть ключевую роль при формировании правительства, особенно при назначении Канцлера. Часто формировалось коалиционное правительство. В случае неудачной попытки Президент мог отдать поручение по формированию правительства без представления соответствующих кандидатур.

Впервые подобная ситуация возникла после парламентских выборов в июне 1920 года, когда Президент Ф.Эберт (1918–1925) назначил Канцлером К.Ференбаха, который сформировал правительство меньшинства. Это правительство опиралось на поддержку трех партий (Ц, ННП, НДП), и тот факт, что за 11 месяцев правления Рейхстаг выражал этому правительству трижды вотум доверия, стал возможен благодаря «терпимости» СДПГ.

Модель Ференбаха была неоднократно использована на практике. Всего за годы существования Веймарской Республики было создано 14 правительств меньшинства [220, s. 178]. После 1920 года вряд ли имелся случай нормального формирования правительства, когда заранее было ясно, что выбранные Президентом кандидатуры смогут получить одобрение Рейхстага. Правительство становилось все более зависимым от Президента.

В создавшейся ситуации единственным способом воздействия парламента на исполнительную власть являлось выражение вотума

недоверия правительству. Однако и здесь решающая роль принадлежала Президенту. Глава государства обладал правом роспуска парламента и назначения новых выборов. Правда, это право было несколько сужено включением оговорки о том, что Президент может распустить Рейхстаг «не более одного раза по данному поводу». Содержащееся в этой статье ограничение не являлось препятствием, поскольку один и тот же повод, только сформулированный по-разному, мог восприниматься как различные поводы. Президенты очень активно пользовались этим правом.

За **13 лет (с 1920 по 5 марта 1933 года)** в *Германии* сменилось **8** парламента. Ни один из них не отбыл полностью необходимого срока полномочий (4 года), ибо все они были распущены президентами. Только первому Рейхстагу удалось просуществовать почти 4 года, остальным – несколько лет, а второму (1924), шестому (1932) и седьмому (1932) – несколько месяцев [227, s. 200].

Именно угроза применения права роспуска парламента была той нитью, на которой держались все правительства после парламентских выборов в сентябре 1930 года. Основанием для роспуска в основном являлась невозможность Рейхстага образовать большинство, необходимое для формирования правительства, или потеря правительством доверия парламента. Хотя Президент был свободен в выборе повода для роспуска парламента. Например, 18 июля 1930 года Президент П.Гинденбург (1925–1933) распустил Рейхстаг на том основании, что тот потребовал отменить декрет Президента, а в 1932 году – из одного только опасения, что парламент подвергнет сомнению целесообразность издания им очередного «чрезвычайного декрета» [113, с. 9].

Нестабильность парламента объясняется не столько тяжелыми экономическими кризисами и особой ролью президентов, но в первую очередь нестабильностью самого германского общества. Мог ли быть парламент более стабильным, сплоченным и компромиссным, чем народ, его избравший? Аналогичная взаимосвязь существовала между парламентом и правительством. Ведь правительство могло функционировать до тех пор, пока опиралось на поддержку Рейхстага.

Яркий пример – самое длительное парламентское правительство Н.Мюллера (21 месяц), правление которого совпало с существованием в парламенте «большой коалиции». Но этот случай был единственным. За период **с 1919 по март 1933 года** в *Германии* сменилось

21 правительство, многие из них функционировали по несколько месяцев [220, s. 178].

Ситуация значительно усугубилась после распада «большой коалиции» и существенной победы на парламентских выборах 1930 года НСРПГ. С этого момента парламент был не в состоянии поддержать не только конкретного кандидата, но и определенную политическую программу. Правительство не могло уже существовать как парламентское, а только как президентское, и то при условии полной преданности главе государства [220, s. 187–189]. Так возникли президентские кабинеты Брюнинга и Папена.

Если сравнить длительность полномочий Президента, правительства и Рейхстага, то станет очевидным, что Президент являлся в этом властном треугольнике единственным стабильным элементом. Усиление власти Президента, и без того достаточно существенной, произошло без изменения Конституции (мирным путем) за счет слабости остальных высших органов власти и посредством передачи их полномочий Президенту. Именно Президент (а не правительство) определял основные направления политики, проводил экономические реформы и реализовывал государственные программы. Издание декретов осуществлялось только по решению Президента, а право контрасигнации актов Президента о роспуске парламента не имело существенного значения, ибо правительство полностью зависело от главы государства.

Но Президент сосредоточил в своих руках не только исполнительную, но и законодательную власть. Ст. 48 Конституции содержала «диктаторский параграф», наделявший Президента вместе с правительством правом издания декретов, которые могли носить не только распорядительный, но и законодательный характер. Уже в период с 1919 по 1924 год Президентом Эбертом было издано 133 чрезвычайных декрета, которые в большинстве своем пришлись на кризисные 1923–1924 годы и были связаны с проведением чрезвычайных экономических мер [230, s. 321]. Подобная практика издания чрезвычайных декретов частично заменила собой законотворческую деятельность парламента. Поэтому предусмотренное Конституцией разделение властей фактически было нарушено. Под вопросом было само существование республики.

Несколько последующих лет казалось, что все эти опасения несостоятельны. За первых 5 лет своего президентства Гинденбург (1925–1930) не издал ни одного чрезвычайного декрета, что было связано со стабилизацией экономической и политической ситуации в стране. Однако президентство Эберта создало прецедент возможного использования практики чрезвычайных декретов в кризисное время. Это время наступило в 1930 году, когда Германию поразил тяжелейший экономический и общественный кризис, который все сильнее потрясал политическую систему страны. *С этого времени издание чрезвычайных декретов носило лавинообразный характер. Они все чаще стали заменять собой законодательные акты парламента* (см. табл.) [227, s. 192].

Таблица

УЧАСТИЕ ПРЕЗИДЕНТА И РЕЙХСТАГА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Законодательная деятельность Президента и Рейхстага	1930 г.	1931 г.	1932 г.
Законы, принятые Рейхстагом	98	34	5
Чрезвычайные декреты Президента	5	44	60
Дни заседаний Рейхстага	94	41	13

Большинство экономических и финансовых чрезвычайных декретов представляли собой маленькие своды законов. Рейхстаг из-за частого роспуска, невозможности влиять на формирование правительства и отклонять чрезвычайные декреты был парализован и бессилен. Создание президентских кабинетов, частый роспуск парламента и практика издания чрезвычайных декретов привели к установлению президентского режима в Германии.

Причины подобного развития политической системы Германии были заложены в самой Конституции, когда традиционному парламентаризму, который был фактически неизвестен немцам, был привит всенародно избираемый Президент [235, s. 35]. Сильный и независимый глава исполнительной власти мыслился создателями Конституции в качестве противовеса Рейхстагу и являлся необходимым условием для создания «истинного парламентаризма».

Этот ложный вывод базировался на распространенном страхе перед мнимым «парламентским абсолютизмом» и на ошибочной интер-

претации английского конституционного порядка. Эти суждения предопределили конституционно-политические взгляды М.Вебера и других немецких конституционалистов: все они «спасли кусок монархии в республике» [230, s. 194]. Для многих аналитиков Веймарской Конституции именно появление сильного главы государства явилось одной из причин заката немецкой демократии в 30-х годах [235, s. 35].

Другой причиной было закрепление в Конституции пропорциональной избирательной системы, которая, как известно, рассчитана на малочисленную и хорошо организованную партийную систему. В Германии же существовало большое количество партий. Так, в парламентских выборах в мае 1928 года участвовало 43 партии, а летом 1932 года – более 60 [220, s. 5]. Их политическая «незрелость», неспособность идти на компромиссы привели к «выключению» парламента из конституционно-правового механизма. К тому же законодательное собрание из-за страха перед политикой партийных интересов, нормальным для демократии разрешением политических и общественных конфликтов не зафиксировало основные права партий в государственной жизни страны. Все это привело к тому, что в республике в целом не сложилась устойчивая и способная к функционированию партийно-парламентская система.

Не следует игнорировать и личный фактор. Избрание в 1925 году Президентом Германии семидесятисемилетнего прусского офицера Гинденбурга, да еще и проигравшего в роли главнокомандующего мировую войну, свидетельствовало о недовольстве граждан республикой и возвращении к дореволюционному периоду. Являясь сторонником «идеи сильной руки» и будучи уверен, что любой парламент всегда является врагом правительства, он сделал все, чтобы, с одной стороны, вывести исполнительную власть из-под «опеки» Рейхстага, а с другой – еще больше расширить объем президентских полномочий.

Роль Гинденбурга как Президента оценивается всеми националистически настроенными историками Германии в высшей степени положительно. Ему ставится в заслугу то, что он способствовал подъему авторитета государства и заменил кайзера в сознании немецкого народа [125, с. 97–98]. Неолиберальные историки полагают, что великой трагедией для германской демократии была ранняя смерть Президента Эберта и избрание его преемником «прусского генерала» [125, с. 101].

Действительно, тот факт, что Гинденбург, узнав о «происках» Гитлера стать Канцлером, был вначале категорически против, но

вскоре пошел на это, можно объяснить его преклонным возрастом и тяжелой болезнью [201, с. 113–114]. Создалась критическая ситуация: с одной стороны – парализованный парламент и подчиненное Президенту правительство, с другой стороны – концентрация всей государственной власти в руках Президента: Президента – всесильного как государственный деятель и Президента – старого и изнуренного болезнью человека.

Этим не замедлили воспользоваться нацисты. Используя поджог Рейхстага, Гитлер добился издания Президентом Указа **«Об охране народа и государства»**, который наделял правительство Германии чрезвычайными полномочиями. Правительству предоставлялось право «временно брать на себя властные полномочия любой земли, которая в силу каких-либо причин не может принять соответствующие меры для поддержания общественной безопасности и порядка» [219, s. 20]. Следом был распущен парламент, а на выборах 5 марта 1933 года нацисты (NSDAP) одержали победу. Был принят закон «Об утратении бедственного положения народа и империи», который наделял правительство правом издания законов. При этом законы, принятые правительством, могли отступать от положений Конституции [219, s. 20].

Власть стала переходить к правительству Гитлера «в присутствии» Гинденбурга. Эта тенденция получила свое логическое завершение после смерти Президента. Сам Гитлер не претендовал на пост Президента как таковой. Он принял решение об объединении поста Президента с постом Канцлера.

Учитывая исторический опыт, создатели **«Основного Закона для Федеративной Республики Германии»** совсем иначе организовали президентскую власть. Они хотели максимально сузить возможность повторения фашистской трагедии. Поэтому Президенту ФРГ не принадлежит уже доминирующая роль в государственном механизме.

Во-первых, это достигается путем изменения способа избрания Президента. В отличие от Веймарской Республики Президент ФРГ избирается не народом, а Федеральным Собранием, состоящим из членов Бундестага и равного количества народных представителей земель [224, s. 78]. Обычно в выборах Президента ФРГ участвует 1312 депутатов [218, s. 145]. Срок полномочий Президента сокращен до 5 лет, а возможность переизбрания ограничена одним разом.

Во-вторых, Президент лишился большинства своих полномочий. Прежде всего речь идет о чрезвычайных полномочиях, предусмотренных **ст. 48 Веймарской Конституции**. Он больше не является «хранителем Конституции» с вытекающими отсюда последствиями. Нормативные акты Президента, большинство из которых нуждается в контрассигнации, носят подзаконный характер. Самым же существенным является то, что Президент утратил возможность влиять на основные государственные органы, в первую очередь на правительство. Теперь правительство формируется парламентом и ответственно перед ним.

Право роспуска парламента сильно ограничено. Президент может распустить Бундестаг по предложению Канцлера и только в случаях, предусмотренных Конституцией. Именно правительство является главным органом государственной власти, а его глава – первым лицом в политической иерархии. Если в Веймарской Республике «сильным» человеком был Президент, то в ФРГ – Канцлер [218, s. 141].

Ограничение конституционных полномочий самого Президента в сочетании с весьма широкими правами Канцлера, сложившаяся партийно-политическая система, при которой правительство выступает единым блоком с парламентским большинством, а также укоренившиеся за много лет традиции привели к тому, что Президент отодвинут с политической арены. Он не обладает ни независимостью от партийной корпорации, ни чрезвычайными полномочиями, ни правом издания нормативных актов, равнозначных законам, ни сколь-нибудь серьезными средствами влияния на процесс принятия важных политических решений [187, s. 110–111].

Президент осуществляет главным образом представительские и церемониальные функции. Именно исходя из представительской роли Президента Конституция наделяет его незначительной политической компетенцией. Как пишет немецкий политолог К.Бауме, «политическое значение должности Президента сказывается больше в формировании политического стиля и в осуществлении представительской функции ее обладателя, чем в его компетенции» [217, s. 182].

Предшествующие федеральные президенты воспринимали свой пост как «хранителя политики» и уделяли больше внимания легитимности своих действий, чем персональному развитию власти. Президент Т.Хейс (1949–1959) создал в этом отношении масштаб, которому

следовали все его последователи. Несмотря на это, большинство немецких граждан позитивно оценивают должность Президента и даже более позитивно, чем любую другую [229, s. 81].

3.4. Основные тенденции в эволюции института президентства в трансформационных странах

Процесс демократизации, начавшийся несколько десятилетий назад и охвативший большинство стран мира, внес существенные коррективы в развитие института президентства. Прежде всего речь идет о некотором ослаблении роли Президента в *суперпрезидентских республиках*, которое произошло за счет усиления позиций правительства путем введения поста Премьер-министра (*Египет, Перу*) и включения элементов ответственности перед парламентом (вотум недоверия). В некоторых *странах Латинской Америки (Венесуэла, Колумбия, Уругвай)* предусмотрена интерпелляция – форма ответственности министра, связанная с запросом на пленарном заседании парламента и возможностью выразить ему недоверие или порицание [204, с. 273–275].

Конечно, фактическому и, как правило, юридическому главе правительства – Президенту вотум недоверия и связанная с ним отставка не угрожают. Кабинет в полном составе не может быть уволен парламентом, а должность Премьер-министра часто является чисто административной. Но сам факт установления парламентского контроля за исполнительной властью свидетельствует о восприятии большинством этих стран демократических принципов парламентаризма. Как итог – более частая смена власти мирным путем и даже смещение президентов в порядке импичмента (*Бразилия, Венесуэла*). Неудачными оказываются и попытки совершения президентами государственных переворотов (*Гватемала, 1993*) [105, с. 89–98].

В африканских странах в 90-х годах начинает складываться многопартийная система, что способствует созданию плюралистического общества и «здоровой» конкуренции в борьбе за президентское кресло. Необходимо отметить, что в ряде *азиатских и африканских стран* институт президентства приобрел прочную преемственность (*Кипр, Сирия, Индонезия, Тунис, Бенин, Танзания*), а в некоторых (*Индия, Израиль, Ливан*) система президентской власти соответствует европейской модели президентства [8, с. 69].

Исторические перемены, происшедшие в мире в **конце XX века**, добавили немало свежих красок институту президентства за счет появления целого класса новых политических образований на постсоциалистическом пространстве. В **странах Центральной и Восточной Европы**, где в определенной степени сформированы гражданское общество, демократические традиции и относительно устойчивая партийная система, сложилась парламентарно-президентская система правления с преобладающим влиянием парламента (**Венгрия, Словакия, Чехия**) или созданием фактически равнозначного властного треугольника – парламент, Президент, правительство (**Болгария, Польша, Румыния**).

В бывших республиках СССР (кроме стран Балтии) в силу неразвитости социальных и политических институтов вакуум власти заполнила сильная президентская власть. Хотя трудно предположить, что от тоталитарного режима можно было прямо перейти к демократическому. Над этими странами тяготеет императив догоняющего развития. Они вынуждены ускоренно модернизировать народное хозяйство, политическую систему, национальную культуру в широком смысле слова. Такой рывок требует мобилизации духовных и материальных ресурсов, концентрации политической воли, сильной власти [99, с. 10].

Поэтому создание сильной президентской власти является необходимым условием для нормального становления этих государств и переходной ступенью к развитой демократии. Ведь как показал наш печальный исторический опыт, нельзя «...шагать семимильными шагами, шагать из первого месяца беременности в девятый» [33, с. 576]. Речь не идет о **республиках Средней Азии**, где президентство в силу особенностей национального развития превратилось не только в режим личной власти, но стало приобретать форму «просвещенного абсолютизма». В **Киргизии** день рождения Президента А.Акаева является государственным праздником, а в **Туркмении** и **Казахстане** введено даже пожизненное президентство (для С.Ниязова и Н.Назарбаева).

Несмотря на «молодость», президентство в советских республиках претерпело существенные изменения, что связано не только со становлением самого института, но и государственности в целом. Учреждение института президентства в **РСФСР** не привело к коренному

изменению всего механизма государственного управления. В Конституции оставалась норма, согласно которой Съезд был правомочен принимать к своему ведению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР, а Верховный Совет по-прежнему именовался не только представительным и законодательным, но и распорядительным органом. В отличие от союзного Президента, Президент РСФСР избирался путем всенародного голосования, что давало ему право выступать от имени народа как его полномочному представителю.

Прямой выход российского Президента на общенациональные выборы способствовал росту его политического престижа, свободе действий в проведении намеченных реформ, отстаивании своих позиций в отношениях с другими государственными органами. Учитывая, что парламент был избран при коммунистическом режиме, а Президент Б.Н.Ельцин – в результате первых демократических выборов, единственно легитимным носителем высшей государственной власти в России являлся Президент. Если добавить к этому огромный авторитет и личные качества Ельцина, то станет ясно, что реальная президентская власть выходила далеко за рамки, отведенные ей Конституцией.

Значительное усиление власти Президента произошло в период августовского путча **1991 года**. В силу чрезвычайных обстоятельств Ельцин принял на себя командование Вооруженными силами СССР на территории РСФСР и ввел пост министра обороны РСФСР. Была создана единая система исполнительной власти, которую образовали Президент и главы всех нижестоящих исполнительных органов. С целью координации деятельности исполнительных органов в регионах учреждался институт представителей Президента на местах.

В условиях продолжающегося развала СССР и ухудшения экономического положения в стране Ельцин решил сконцентрировать в своих руках важнейшие полномочия по руководству народным хозяйством, а также непосредственно возглавить правительство. Поэтому после отставки в сентябре 1991 года И.С.Силаева кабинет оставался больше года без главы. Президент даже проигнорировал постановление Съезда о необходимости представить Верховному Совету для согласования кандидатуру Председателя правительства [3, с. 21].

С целью ослабления позиций Президента и усиления полномочий Верховного Совета Съездом была проведена конституционная ре-

форма. Теперь Верховный Совет давал согласие на назначение не только главы правительства, но и ключевых министерских фигур. Верховный Совет устанавливал порядок организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти и получил право отменять не только указы, но и распоряжения Президента. Правительство являлось подотчетным как Президенту, так и Съезду, и Верховному Совету.

Однако Ельцин отказался соглашаться с подобными изменениями. Президент выступил инициатором проведения всероссийского референдума по вопросам о доверии Президенту, об одобрении проводимой им и правительством социально-экономической программы, о досрочном переизбрании Президента и депутатов. За доверие Президенту проголосовало 58,7% избирателей, принявших участие в голосовании, за одобрение социально-экономической программы – 53%. Не прошло предложение о досрочных выборах [3, с. 12].

Результаты референдума Президент истолковал как такое доверие народа, на основании которого он может действовать самостоятельно и независимо от Съезда. Возникла сильная конфронтация между исполнительной и законодательной властями. В силу невозможности разрешения данной ситуации конституционным путем (Президент не имел права распустить парламент, а Съезд после референдума не мог отправить Президента в отставку) она переросла в открытое противостояние Президента и парламента. В итоге Президент пошел на радикальные меры, а затем применил силовые методы: был разогнан парламент и принята новая Конституция, в которой соотношение сил было изменено в пользу Президента. **Конституция Российской Федерации 1993 года** получила неоднозначную оценку общественности.

Либеральные авторы увидели ее главный недостаток в слишком явной ориентации на обстоятельства конкретного политического конфликта, т.е. в том, что полномочия главных участников властных отношений были смоделированы исключительно во избежание противостояния типа «Верховный Совет – Президент Ельцин» [211, с. 17].

Еще более категоричен был американский исследователь российского конституционализма С.Холмс. По его мнению, «российский народ принял Конституцию, смоделированную ретроспективно. Ее создатели вознамерились наказать новый парламент (избранный в новой

России в демократических условиях) за грехи старого Верховного Совета (представляющего население другой страны)» [194, с. 23].

Согласно Конституции 1993 года Президент Российской Федерации является главой государства. Эта формулировка более точна, ибо само понятие «президент» в конституционно-правовом смысле означает главу государства. Ради этого данный институт и был создан в мировой практике [83, с. 397]. Политическая необходимость такой фигуры вытекает прежде всего из потребности обеспечить устойчивость сложной системы управления государственными делами. В то же время Президент перестал быть главой исполнительной власти. Несмотря на это, главе государства принадлежит контроль за формированием и деятельностью правительства. Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики, структуру правительства, единолично назначает и освобождает министров, принимает решение об отставке правительства. Президент является активным участником законодательного процесса. Он обладает правом законодательной инициативы, правом вето, правом роспуска Государственной Думы, его указы выходят далеко за рамки исполнительно-распорядительной деятельности.

Для разрешения конфликтов и разногласий между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации Президент использует согласительные процедуры, которые призваны обеспечить решение проблемы без элементов принуждения. Президент выступает не как одна из сторон конфликта, а как общенациональный авторитет. Ярким примером представительской роли Президента является подписание от имени федеральной власти договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации.

Уже краткое перечисление изменений в объеме полномочий парламента и Президента свидетельствует о появлении принципиально новой для российской практики государственного строительства схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Это дает основания сделать вывод не только об отказе от советской системы организации власти, но и о переходе от парламентарной республики к полупрезидентской.

Контроль Президента над правительством, усиление роли Администрации Президента вызвали критику у депутатов Государственной

Думы. Многие из них заявляли как о необходимости усиления независимости правительства от Президента, так и усиления парламентского контроля за деятельностью самого правительства. Фракция КПРФ настаивала на том, чтобы Государственной Думе в законодательном порядке было предоставлено право утверждать или отклонять не только кандидатуру Председателя правительства, но и кандидатуры на другие ключевые посты. В первую очередь речь шла о заместителях Премьера, «силовых» министрах, министрах финансов, экономики и иностранных дел. Кандидат в Премьер-министры должен был представлять парламенту не только назначенцев на ведущие правительственные посты, но и программу деятельности правительства на текущий период [167, с. 35]. А лидер партии «Отечество – вся Россия» Ю.М.Лужков считал необходимым расширить объем полномочий правительства за счет передачи ему ряда полномочий Президента.

Для усиления контроля за деятельностью правительства предлагалось закрепить в конституционном порядке необходимость истребования Президентом согласия нижней палаты на отставку правительства в том случае, когда такое решение исходит лично от Президента. Также оказывалось давление на Президента с целью вынудить его согласиться с формированием правительства на основе парламентского большинства.

Усиление полномочий Президента и уменьшение контроля за его деятельностью со стороны парламента оценивается учеными и политическими деятелями по-разному. У некоторых авторов (В.Лафитский, О.Румянцев) это вызывает тревогу. Они не видят в российской конституционной модели серьезных препятствий для безраздельного господства федеральной исполнительной власти. Другие же (А.Ковлер, С.Холмс) при всех оговорках считают, что имеющиеся в Конституции ограничения всевластия Президента являются действенными и серьезными [211, с. 25].

Дальнейшая эволюция президентской власти в Российской Федерации во многом будет зависеть не столько от конституционных норм, сколько от соотношения политических сил в стране, в первую очередь – в парламенте. Если Президенту удастся опереться на парламентское большинство, то он станет бесспорным лидером государства. Это приведет к консолидации сил в

стране и будет способствовать выходу ее из кризиса. Если же большинство парламентариев будет из числа «непримиримой оппозиции», то это может привести к противостоянию законодательной и исполнительной властей и государственному кризису.

В последнее время ситуация складывается весьма благоприятно для Президента, о чем свидетельствует одобрение кандидатуры М.М.Касьянова на пост Премьер-министра с первого раза и без особых прений, а также формирование в парламенте фракции «Единство», поддерживающей политику, проводимую Президентом. Проблема заключается в том, что на В.В.Путина российское общество возлагает большие надежды. Для их воплощения глава государства может решиться на введение для себя чрезвычайных (особых) полномочий и тем самым привести к авторитаризму.

После поражения В.Кебича на президентских выборах в *Республике Беларусь* началось открытое противостояние законодательной и исполнительной властей, что нашло свое выражение в игнорировании многих президентских инициатив. Положение усугублялось тем, что **Конституция 1994 года** в большей мере только декларировала принцип разделения властей. Соотношение же полномочий властей было достаточно несбалансированным, не был создан и механизм разрешения противоречий между ними. Президент не обладал правом роспуска парламента, а парламент не имел возможности воздействовать на деятельность правительства, если не считать права ставить вопрос о досрочном отстранении от должности отдельных членов Кабинета Министров. При таком положении дел разделение властей стало перерастать в их противостояние.

Казалось бы, принятие законов «**О Верховном Совете**», «**О Президенте**», «**О Кабинете Министров**» должно было привести к разграничению компетенции между основными ветвями власти. «На самом деле этот подел вылился в открытое противостояние, когда одна из сторон обвиняла другую в желании отдалить кого-либо с Олимпа власти» [6, с. 2]. Особенно сильно конфликт проявился в сфере законодательства. Глава государства очень часто возвращал принятые парламентом законы, а Верховный Совет преодолевал президентское вето почти в **100%** случаев [22, с. 91]. В подобной ситуации законы не могли нормально функционировать. Как итог – кризис всего механизма государственного управления.

С целью его разрешения А.Г.Лукашенко обратился к народу как высшему источнику государственной власти. Президент выступил инициатором проведения республиканского референдума по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, что позволило избежать развития событий по российскому сценарию.

На референдум были представлены **два проекта** новой редакции Конституции – Президентом и парламентом (фракциями аграриев и коммунистов), которые носили взаимоисключающий характер. В **первом варианте** предусматривалось реформирование всей системы государственной власти с доминирующим положением Президента, **во втором** – упразднение поста Президента и функционирование государственного механизма в условиях верховенства законодательного органа.

Проект депутатов был практически неприемлемым для государственного устройства Республики Беларусь. *Во-первых*, формирование государственного устройства Беларуси без института президентства не представлялось возможным, поскольку этот институт был воспринят положительно большинством граждан Беларуси, о чем свидетельствует высокая степень участия избирателей в выборах первого Президента страны – **78,97%** в I туре и **69,9%** – во II [21, с. 45–46].

Во-вторых, упразднение института президентства, учрежденного этим же парламентом всего **2 года назад**, свидетельствовало о неуважительном отношении парламентариев к высшему нормативному акту государства – Конституции. Такие «революционные» изменения Основного Закона на протяжении мизерного отрезка времени не имели под собой логических обоснований, а были продиктованы желанием депутатов разрешить конфликт лично с А.Г.Лукашенко в свою пользу.

И, наконец, согласно депутатскому проекту парламент становился безраздельным монополистом всей государственной власти: назначал и увольнял судей высших судебных инстанций; принимал Конституцию и вносил в нее изменения; принимал законы и сам их промульгировал; имел право выразить вотум недоверия правительству на любом основании, поскольку основания не были зафиксированы в проекте.

«Содержание проекта свидетельствовало о концентрации многих полномочий у законодательного собрания, не соотносясь даже с практикой политической жизни республики до введения института президентства, когда Верховный Совет вынужден был делегировать часть полномочий Совету Министров» [92, с. 64]. Принятие парламентского варианта привело бы к смещению баланса сил в государстве в пользу парламента, к превращению его, по существу, в единый и бесконтрольный орган государственной власти.

Президентский вариант Конституции, принятый на республиканском референдуме, создал совершенно новую модель государственного устройства Беларуси. В нем наиболее последовательно закреплена реализация принципа разделения властей, восстанавливающая равновесие трех ветвей власти, баланс между обязанностями и правами главы государства, повышая статус исполнительной власти в системе государственных органов и ее роль в управлении государством и обществом, что отражает мировую тенденцию второй половины XX века. Законодательная власть более не находится в привилегированном положении, она приобрела более цивилизованную форму функционирования, что означает окончательный отказ от советской модели высших органов государственной власти.

Как отмечает А.Г.Тиковенко: «Новая редакция Конституции существенно обогатила теорию и конституционную практику разделения властей, значительно укрепила их самостоятельность и авторитет, а также основы конституционного строя. В результате юридически оформилась еще одна ветвь власти – президентская, арбитражная по своей сути власть, охранительная, лидирующая по своей направленности» [182, с. 33–34].

Президент Беларуси более не является главой исполнительной власти, он – глава государства. Наделение Президента титулом главы государства вытекает из необходимости обеспечения взаимодействия властей, устойчивости государственного механизма, преемственности и стабильности государственных органов. Президент представляет Беларусь внутри страны и в международных отношениях, его акты не нуждаются в контрассигнации.

Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном отношении он

самостоятелен (избирается народом), не включен ни в одну из ветвей власти и не несет политической ответственности за свои действия. Президент выступает арбитром между различными политическими силами (Президент – беспартийный), что способствует разрешению споров между ними [142, с. 151].

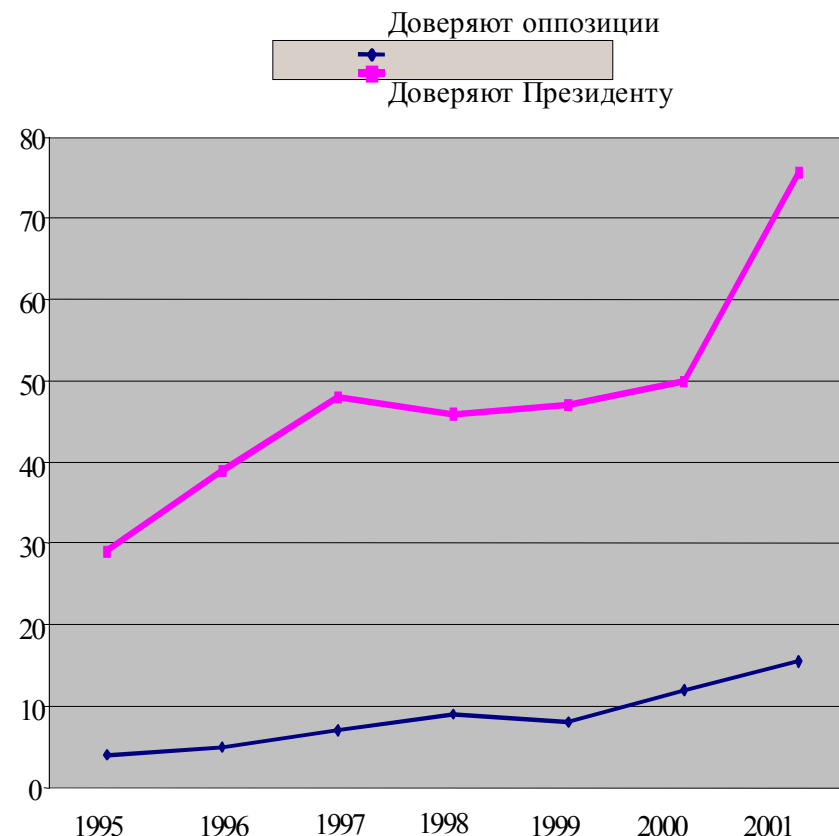
Вместе с тем глава государства оказывает существенное влияние на формирование и деятельность всех властей. Президент наделен рядом полномочий во всех сферах государственного управления, в результате чего формируется особый институт президентской власти, который занимает доминирующее положение по отношению к другим властям.

Наделение Президента таким статусом и объемом полномочий необходимо для осуществления им функций, возложенных Конституцией (реализация основных направлений внутренней и внешней политики; защита суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности Беларуси; поддержка стабильности в государстве, гражданского мира).

В то же время его деятельность не бесконтрольна. В *Конституции Беларуси* закреплена **система сдержек и противовесов**. Так, назначения на ключевые государственные посты производятся с согласия парламента, а нормотворческая деятельность главы государства проверяется на соответствие Конституции. Парламент обладает правом преодоления вето Президента, ратификации международных договоров, подписанных Президентом. В случае совершения государственной измены или иного тяжкого преступления Президент может быть смещен с должности в порядке импичмента.

Институт президентства в Беларуси является главным доминирующим органом государственной власти, а Президент – не только юридическим, но и фактическим лидером белорусского государства, который пользуется огромной поддержкой населения страны. Как показали результаты многочисленных социологических исследований, значительная часть граждан республики на протяжении ряда лет довольно стабильно доверяет главе государства.

Рейтинг доверия граждан Президенту и оппозиции



Этот вывод подтверждают итоги президентских выборов в Республике Беларусь в 2001 году: за А.Лукашенко было подано 4.666.680 голосов, или 75,65% от принявших участие в голосовании; за В.Гончарика – 965.261 голос, или 15,65%; за С.Гайдукевича – 153.199 голосов, или 2,48%.

Согласно данным мониторинга, проведенного лабораторией «НОВАК», человеком 2001 года стал А.Г.Лукашенко. За это высказались 31,6% граждан республики. При этом рейтинг Главы бело-

русского государства существенно превысил рейтинг его оппонентов: второе место занял Э.Малофеев – 1,2%, третье В.Гончарик – 1,1%¹.

Сегодня белорусское общество в целом осознает необходимость сильного института президентства, способного объединить все прогрессивные силы общества для выведения страны из экономического кризиса, построения правового государства и демократического общества, создания необходимых условий для гармоничного и всестороннего развития личности.

Краткие выводы

1. В силу новизны предметная компетенция института президентства в **США** была сформулирована в Конституции предельно сжато и достаточно нечетко. Поэтому важнейшим источником президентской власти выступала конституционная практика. Не изменяя букву и дух Конституции, президенты США приобретали в ходе исторического развития **экстраконституционные полномочия**, что являлось отражением растущей роли государства в политической системе общества. Существенное, а порой беспрецедентное расширение полномочий Президента происходило во время экономических и государственных кризисов.

Однако процесс усиления президентской власти в США до **30-х годов XX столетия** носил перманентный характер. Только с президентством Ф.Рузвельта связано превращение Президента США в центральную фигуру государственного управления, а впоследствии – в международного лидера. Тот факт, что современное мощное американское президентство выросло из относительно скромных конституционных начал, является заслугой людей, занимавших этот пост. Но даже сильные президенты, действовавшие в период войны, уважали Конституцию и не стремились узурпировать власть. Отдельные поползновения со стороны президентской власти воспринимались американцами как угроза демократии и пресекались всем американским обществом.

¹ Белорусская деловая газета. 16 янв. 2002 г.

2. Исторический пример превращения Президента Франции в императора «Наполеона–III» вынудил французов отказаться от идеи учреждения сильного главы государства, что привело к значительному ограничению полномочий Президента в **III Республике**. На практике Президент не использовал даже полномочий, предусмотренных Конституцией. К тому же все его действия нуждались в одобрении министров, которые были ответственны перед парламентом. Поэтому Президент являлся простым агентом законодательного собрания.

Ситуация в **IV Республике** существенно не изменилась. По-прежнему ведущая роль принадлежала парламенту. **Однако** он состоял из множества малочисленных партий, которые были не в состоянии сформировать устойчивое правительство. Постоянная правительственная чехарда привела к осознанию необходимости усиления власти Президента с целью стабилизации деятельности правительства. В результате конституционной реформы Президент стал хранителем Конституции, гарантом независимости и территориальной целостности страны, арбитром между публичными властями.

Однако, опираясь на поддержку парламентского большинства, Президент **V Республики** вышел за рамки своей компетенции и начал осуществлять функции главы правительства, что способствовало превращению института президентства в доминирующий государственный орган. Но потеря большинства в парламенте вынудила Президента Франции вернуться в рамки, отведенные ему Конституцией.

3. Президент Германской империи был наделен высшей и менее ограниченной властью, чем та, которой прежде обладал кайзер. Но **Веймарская Конституция** наравне с сильным главой государства создала и сильный парламент, который участвовал в формировании правительства и контролировал его деятельность. Не последнее место отводилось и правительству, которое определяло основные направления политики. Поэтому власть Президента была существенно ограничена, а система правления Германии характеризовалась как «смешанная».

Однако постоянный раскол в парламенте позволил Президенту не только играть ключевую роль при формировании правительства, но и

превратить его в «свой» кабинет. А чрезмерное использование Президентом полномочий по роспуску Рейхстага и изданию чрезвычайных декретов привело к «выключению» парламента из механизма государственного управления. В результате Президент стал единоличным носителем всей государственной власти и расчистил путь для установления фашистской диктатуры. Учитывая исторический опыт, **Конституция ФРГ** исключила возможность повторения трагедии и наделила Президента статусом «хранителя политики», осуществляющего представительские и церемониальные функции.

4. Процесс демократизации, начавшийся несколько десятилетий назад, выявил две основные тенденции в развитии института президентства в трансформационных странах:

- некое ослабление роли Президента в **суперпрезидентских республиках** за счет усиления позиций правительства, а в **африканских и азиатских странах** – посредством создания «здоровой» конкуренции за президентское кресло;

- усиление власти Президента в республиках бывшего СССР, что явилось неизбежным следствием неразвитости гражданского общества, отсутствия демократических традиций и несформированности партийной системы и в то же время необходимым условием для выхода этих стран из экономического кризиса.

В этих странах сформировалась новая модель президентства – **восточноевропейская**, которая характеризуется: *во-первых*, наделением Президента рядом полномочий во всех сферах государственного управления, в результате чего он оказывает фактически равное влияние на формирование и деятельность всех органов государственной власти; *во-вторых*, вынесением института президентства за рамки привычной триады властей, приданием ему «вневластного» статуса. Речь не идет о **республиках Средней Азии**, где президентство в силу особенностей национального развития превратилось не только в режим личной власти, но стало приобретать форму «**просвещенного абсолютизма**».

ГЛАВА 4

МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

4.1. Влияние Президента на формирование и деятельность исполнительной власти

Степень влияния Президента на исполнительную власть зависит от существующей системы правления. Наибольшего значения она достигает в президентской республике, где Президент является одновременно главой государства и главой исполнительной власти. В **США** правительство не имеет конституционного статуса. В Конституции закреплено только право Президента «запрашивать мнение высшего должностного лица в каждом из исполнительных департаментов». Последние возглавляются министрами, которых Президент назначает «с совета и согласия Сената».

Но в США существует внепарламентская модель формирования правительства, ибо контроль за назначениями министров со стороны Сената не носит политического характера, так как проверяются только компетентность и моральный облик кандидатов на должности, и не зависит от исхода парламентских выборов. За всю **более чем двухсотлетнюю историю американского государства** Сенат не утвердил всего 9 министров [17, с. 110], поскольку в США сложилась традиция, в соответствии с которой Президент предварительно выясняет отношение сенаторов к предлагаемым кандидатам.

В большинстве случаев министры назначаются Президентом из числа членов партии, победившей на президентских выборах. Но если партия серьезно расколота или имеет место национальный кризис, Президент может назначить одного или нескольких представителей оппозиционной партии. Например, при президентах-демократах Дж.Кеннеди и Л.Джонсоне в правительство входили представители Республиканской партии: Д.Дилион – министр финансов, Р.Макмора – министр обороны, Дж.Маккоун – директор ЦРУ. В республиканской администрации Р.Рейгана пост директора агентства США по контролю за вооружением и разоружением, а также пост постоянного представителя США в ООН занимали демократы Ю.Ростоу и Дж.Киркпатрик [48, с. 50]. Однако подобные случаи носят исключительный характер.

В США не существует правительства в его европейском значении – как высшего коллегиального органа исполнительной власти. Вся полнота этой власти принадлежит Президенту. Правительство играет роль совещательного органа. Президент вправе принять решение, даже если с ним не согласно большинство глав департаментов. Правительство США не несет за свои действия политической ответственности перед парламентом и поэтому не может быть отправлено в отставку.

Правда, в США существует парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти, осуществляемый *постоянными комитетами Конгресса*. Комитеты могут проводить расследовательские действия, применяя специальную процедуру слушания в связи с обвинением в правонарушениях, злоупотреблениях министров, других должностных лиц правительственных ведомств. Однако речь идет не о политической, а об административной ответственности. Министры же ответственны только перед Президентом.

В свое время на заре становления американского государства вопрос о праве смещения министров вызвал острый спор. Сторонники сильной президентской власти высказывались за закрепление права смещения за главой государства. Их противники настаивали на необходимости участия законодателей как в процессе утверждения министров, так и в их смещении. В Сенате, несмотря на его профедералистский состав, мнения разделились поровну. И только голос вице-президента Дж.Адамса решил спор в пользу Президента [188, с. 40 – 41].

Анализируя институт президентства в США, нельзя обойти вниманием должность вице-президента. Она была создана на заключительной стадии работы Конституционного конвента сначала как элемент структуры выборов Президента, а затем как институт преемственности президентского поста [147, с. 10]. Институт вице-президентства на протяжении истории США заметно эволюционировал. Первые 150 лет это была чисто политическая должность. Являясь фактически вторым лицом в государстве, вице-президент практически не обладал никакими существенными полномочиями. Он не всегда участвовал в заседаниях кабинета и редко использовался Президентом в качестве советника. Главным его полномочием было право председательствовать в Сенате.

Возрастание роли и значения вице-президента, расширение круга его полномочий и функций началось в **30–40-х годах XX столетия** и было связано с общим усилением исполнительной власти. Сегодня вице-президент наравне с госсекретарем является ведущей политической фигурой в исполнительной власти США. Анализируя тот факт, что из **41** Президента США **14** были сначала вице-президентами, можно сделать вывод о том, что вице-президентство стало прекрасной школой для профессионального роста будущих президентов.

В отличие от США Президент ФРГ выведен за рамки исполнительной власти, и его влияние на деятельность правительства незначительно. Главная роль по формированию правительства в **ФРГ** принадлежит парламенту. Канцлер по предложению Президента избирается Бундестагом. Функция Президента по подбору кандидатуры главы правительства чисто номинальная, ибо Канцлером становится лидер победившей на парламентских выборах партии или коалиции. Канцлер и министры приносят присягу перед Бундестагом.

Роль Президента возрастает лишь в том случае, если в нижней палате отсутствует устойчивое парламентское большинство, поддерживающее Канцлера, поскольку лично ему принадлежит право предложить кандидатуру Канцлера и тем самым выбрать направление политического развития страны на несколько лет вперед. Однако в отличие от Веймарской Республики, парламент ФРГ характеризуется определенной устойчивостью.

Правительство слагает свои полномочия только перед вновь избранным парламентом и ответственно перед Бундестагом, который вправе выразить ему конструктивный вотум недоверия. Это позволяет характеризовать германскую систему правления как парламентарную, предполагающую наличие «слабого» Президента и «сильного» главы исполнительной власти. Именно Канцлер проводит политику нации, определяет структуру правительства, назначает и увольняет министров.

Президент ФРГ не обладает реальным правом назначения и отстранения от должности членов правительства, несмотря на то, что в Конституции записано: «Федеральные министры назначаются и увольняются Президентом по предложению Канцлера» [224, с. 88]. Только Президент Г.Любке (1959–1969) высказал свои личные пожелания насчет формирования правительства в 1961 и 1965 годах на ос-

нове «большой коалиции». После победы Эрхарда на парламентских выборах 1965 года настаивание Любке на своих взглядах относительно большой коалиции было воспринято как объявление борьбы против действующего Канцлера. Поэтому он не смог добиться осуществления своего плана. В силу отсутствия враждебных политических групп слева и справа, как было в Веймарской Республике, в ФРГ утвердился принцип формирования правительства «середины». Поэтому нет оснований для расширения возможностей Президента действовать по своему усмотрению в этом вопросе.

Президент вовсе не обязан утверждать каждую кандидатуру Канцлера на министерский пост. Но его позиция не оказывает существенного влияния на положение дел. Так, Любке тщетно пытался исключить из правительства своего преемника на посту министра сельского хозяйства Шварца. Сопротивление Президента назначению в 1961 и 1965 годах министром иностранных дел Шредера, чью внешнюю политику он считал неэффективной, не увенчалось успехом. Только вето Президента Т.Хейса в 1953 году против пребывания Т.Делера на посту министра юстиции, выраженное после официальной критики Конституционным судом деятельности этого министра, возымело действие, но и то только потому, что с ним согласился глава правительства К.Аденауэр [187, с. 111]. Этот случай не создал конституционного прецедента.

В основном мнение Президента относительно членов правительства имеет вес только тогда, когда речь идет об авторитете государства. Президент может отклонить кандидатуру министра в случае его негативного прошлого, служебного злоупотребления или преступления. Дальнейшее расширение полномочий Президента в этом вопросе явилось бы вмешательством в компетенцию Канцлера, закрепленную **ст. 65 Основного Закона ФРГ** (определение основных направлений политики).

Полупрезидентская система правления, впервые учрежденная в V Республике Франции, соединила в себе две основные черты президентской и парламентской республик – сильного главу государства и парламентский контроль за деятельностью правительства. Исполнительная власть во Франции носит бифекальный характер и включает главу государства и главу правительства.

Президент обладает собственными полномочиями, осуществление которых не требует контрассигнации. Одним из таких полномочий является назначение Премьер-министра. Президент свободен в своем выборе, но на практике глава государства вынужден учитывать то обстоятельство, что правительство в своей деятельности опирается на поддержку парламентского большинства. Именно поэтому в период «сосуществования» Премьер-министром становится лидер оппозиционной партии, победившей на парламентских выборах. Министры назначаются Президентом по предложению и при использовании контрассигнатуры Премьер-министра. В отличие от ФРГ Президент Франции активно участвует в процессе формирования правительства, определяя количество министров, навязывая одних кандидатов и противясь назначению других. В период же «сосуществования» правительство формируется по взаимному согласию между главой государства и главой правительства.

Полупрезидентская система правления характеризуется двойной ответственностью правительства – перед Президентом и перед парламентом. Поэтому после своего назначения Премьер-министр запрашивает инвеституру со стороны парламента – ставит вопрос о доверии правительству перед Национальным собранием. Правда, для правительства не установлен определенный срок, по истечении которого оно должно запрашивать доверие со стороны парламента. Иногда изменения в составе правительства происходили во время парламентских каникул, когда Премьер-министр ограничивался тем, что представлял только декларацию об общей политике.

Подобная практика свидетельствовала об исчезновении инвеституры со стороны парламента и, наоборот, подчеркивала зависимость правительства от Президента. С окончанием президентства Ж.Помпиду наметилась тенденция возвращения к практике незамедлительного представления правительства Национальному собранию. Значение инвеституры возрастает в период «сосуществования», когда Премьер стремится заручиться поддержкой депутатов для усиления своей независимости от Президента. Парламент осуществляет свою контрольную функцию и посредством выражения вотума недоверия правительству.

Если Национальное собрание примет резолюцию порицания или не одобрит программу либо декларацию об общей политике правительства, Премьер-министр должен вручить Президенту заявление об

отставке правительства. Наряду с этим глава государства может принять и решение о роспуске парламента. Лишь однажды после принятия Национальным собранием в 1962 году резолюции порицания правительству Ж.Помпиду Президент Ш. де Голль предпочел распустить парламент и после избрания нового состава нижней палаты назначил Премьер-министром снова Помпиду.

Влияние Президента на деятельность правительства остается существенным даже при неблагоприятном исходе парламентских выборов и достигается путем реализации права Президента председательствовать на заседаниях правительства. Подобное полномочие отсутствует в странах с парламентарным режимом: в ФРГ правительство заседает под председательством Канцлера.

Следует отметить, что во **Франции** существует два правительственных органа: Совет министров и Совет кабинета [173, с. 106]. Первый составляют министры, заседающие под председательством Президента, второй – министры, собравшиеся под руководством Премьер-министра. На заседаниях Совета министров решаются наиболее важные дела, второй орган обсуждает оперативные вопросы и принимает по ним решения. Президент контролирует деятельность правительства, поскольку он вправе требовать от Совета министров обсуждения заранее одобренной им повестки дня. Это полномочие позволяет ему выносить на рассмотрение Совета министров вопросы, по которым у него нет разногласий с правительством, и откладывать рассмотрение тех, по которым компромисс не был достигнут.

Другим важным полномочием главы государства является право подписания декретов, принятых в Совете министров. Это, казалось бы, незначительное полномочие президенты умело использовали для своего главенства над правительством. Глава государства полагает, что вовсе не обязан подписывать те акты, которые считает неприемлемыми. В основе такого утверждения лежит прецедент 1960 года, когда Президент де Голль отказался подписать декрет о созыве чрезвычайной сессии Национального собрания по инициативе депутатов.

В период «сосуществования» тактика неподписания главой государства некоторых ордонансов вызвала оживленные дебаты политического и экономического характера, которые, однако, не привели к однозначному решению. По мнению французского государствоведа Ф.Ардана, приемлемое промежуточное решение состоит в том, что Президент может в принципе отказаться подписать декрет, но только в

том случае, если подписываемый документ затрагивает один из пунктов, за которые Президент отвечает по статьям 5 и 64 Конституции [10, с. 70–71].

В силу того, что в Конституции не зафиксировано, какие именно декреты должны рассматриваться в Совете министров, Президент, определяя повестку дня, может представить на его рассмотрение только те декреты, которые его интересуют, а затем скрепить их подписью. Кроме того, глава государства подписывает даже те декреты, которые принимаются вне Совета министров и в которых фигурирует только подпись Премьер-министра.

Долгое время президенты Франции отрицали предусмотренную Конституцией диархию исполнительной власти и считали себя ее верховным главой. Премьер-министр часто служил лишь щитом Президенту. Слишком активно участвуя в политической игре, глава государства мог потерять свой авторитет, но ответственность за проводимую государством политику возлагалась на Премьер-министра. Ситуация существенно изменилась после возникновения в парламенте оппозиционного Президенту большинства. Премьер-министр более не является главой президентского «генштаба», а пытается утвердиться в качестве главы правительства, что, несомненно, приводит к ограничению власти Президента.

Это происходит, *во-первых*, потому, что Премьер-министр возмел желание осуществлять единолично те полномочия, которые отнесены Конституцией к ведению правительства (определение и проведение политики нации, право законодательной инициативы). *Во-вторых*, реализация таких полномочий Президента, как вынесение предложений по вопросам пересмотра Конституции и созыв внеочередной сессии парламента, осуществляется только по инициативе главы правительства. Более того, Президент Франции теоретически не обладает правом отзыва Премьер-министра.

В реальности президенты Франции сами присвоили себе право отзыва Премьер-министра, которое получило название «отставки-смещения». В случае неудовлетворения деятельностью Премьер-министра Президент в частной беседе указывал последнему на необходимость покинуть свой пост, а затем официально принимал отставку. Президенты не могли себе представить иных действий Премьер-министра, потерявшего доверие главы государства, кроме подачи заявления об отставке [96, с. 267]. Эта процедура явно демонстрировала

зависимость правительства от Президента, а не от парламента, мнение которого даже не учитывалось. Например, в 1972 году Президент Помпиду отправил в отставку Премьер-министра Шабан-Делмаса вскоре после получения тем поддержки Национального собрания.

Подобная практика стала невозможной в результате потери главой государства парламентского большинства. Не имея возможности сместить оппозиционного главу правительства, Президент вынужден с ним «сосуществовать», что диктует «сужение» свободы действия главы государства и, в первую очередь, в отношении исполнительной власти. Теперь Президент не в состоянии навязать Премьер-министру, поддерживаемому Национальным собранием, свое верховенство и не располагает средствами долго противостоять политике, определяемой этой новой доминирующей парой.

Учреждение полупрезидентской системы правления в Республике Беларусь и Российской Федерации произошло под воздействием французской Конституции 1958 года [82, с. 63]. Однако в силу политической и экономической специфики эти страны отличаются большей зависимостью правительства от Президента. Правительство слагает свои полномочия только перед вновь избранным Президентом, и его состав не зависит от соотношения сил в парламенте. Правда, в отличие от Франции Премьер-министр назначается главой государства не единолично, а с согласия нижней палаты парламента. Но конституционный механизм разрешения разногласий таков, что решающее слово остается за Президентом.

Как продемонстрировала политическая практика *России*, глава государства может настойчиво предлагать одного и того же кандидата (ситуация с С.В.Кириенко), а не разных, как полагали российские государствоведы [75, с. 373], [83, с. 483]. В случае трехкратного, а в *Беларуси* – двукратного отклонения Президент вправе распустить парламент и назначить Премьер-министром (в *Беларуси* – исполняющим обязанности) все того же кандидата. При этом избрание нового состава парламента не влечет за собой переизбрания Премьер-министра. Угроза роспуска парламента дает Президенту возможность иметь правительство, не пользующееся поддержкой большинства депутатов.

При рассмотрении наиболее важных вопросов государственной жизни президенты этих стран председательствуют на заседаниях правительства, но, в отличие от французского Президента, не подписы-

вают документы, принимаемые этим органом, хотя вправе отменить постановления и распоряжения правительства, противоречащие Конституции, закону или указу Президента. В то же время нормативные акты президентов Беларуси и России не нуждаются в контрассигнации министров. Правда, в практике государственного строительства России применяется визирование указов Президента рядом должностных лиц, в том числе председателем правительства. Но эта процедура не имеет обязательного значения для придания юридической силы акту главы государства [174, с. 68].

Президенты не только определяют структуру правительства, но и проводят «революционные» преобразования всей системы исполнительной власти. Так, с целью повышения ее эффективности Президент Беларуси А.Г.Лукашенко создал «исполнительную вертикаль», а Президент России В.В.Путин учредил институт полномочных представителей Президента в округах. Более того, Путин добивается предоставления ему права отстранения от должности всенародно избираемых глав исполнительной власти субъектов Федерации (губернаторов). А Президент Беларуси вправе решать вопросы, находящиеся в ведении Совета Министров. Глава государства может определять целесообразность принятия того или иного решения, а также устанавливать порядок взаимодействия правительства с республиканскими органами государственного управления.

Российский и белорусский президенты обладают широким кругом прерогатив высшей исполнительной власти, в первую очередь, определяют основные направления внутренней и внешней политики государства. В настоящее время ряд министерств и ведомств (Совет безопасности, Министерство обороны) подведомственны как Премьер-министру, так и Президенту по вопросам, закрепленным за ним Конституцией. Практика показывает, что в указах Президента нередко встречаются положения, определяющие то или иное конкретное направление деятельности правительства, причем в ряде случаев на длительный срок.

В последнее время значительно возросла роль Администрации Президента, которая из вспомогательного аппаратного органа при Президенте превратилась в один из главных государственных институтов власти. В *России* Президент Б.Н.Ельцин наделил Администрацию Президента и непосредственно ее руководителя А.Б.Чубайса до-

полнительными полномочиями в отношении членов исполнительных органов всех уровней, включая внесение предложений о привлечении их к дисциплинарной ответственности. По мнению ряда российских авторов, Чубайс фактически стал комиссаром при временно ослабленном Президенте, хранителем и гарантом исторического смысла и функций существующего режима [30, с. 66].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что по ряду основных положений белорусская и российская модели правления, безусловно, тяготеют к президентской республике. Ее главная черта – контроль Президента за формированием и деятельностью правительства. Вместе с тем говорить о них как о традиционных президентских республиках не вполне обоснованно.

В Беларуси и России, в отличие от США, глава государства не является одновременно и главой правительства, а право председательствовать на заседаниях правительства отнюдь не тождественно непосредственному руководству этим органом, тем более что президенты Беларуси и России достаточно редко его используют. К тому же правительство несет двойную ответственность – перед Президентом и парламентом (Палата представителей в Беларуси и Государственная Дума в России вправе выразить вотум недоверия правительству), что является характерной чертой полупрезидентской республики [167, с. 32].

Однако любая разновидность «смешанной» системы правления нестабильна и ей в определенной степени характерны черты одной из «чистых» – президентской или парламентарной. Белорусской и российской моделям в полной мере присуще это качество – они тяготеют больше к президентской. Вынесение парламентом вотума недоверия правительству, в отличие от Франции, не приводит к немедленной отставке правительства. Последнее слово остается за Президентом, который может просто распустить парламент. Более того, в отличие от Франции, глава государства вправе отправить правительство в отставку по своему усмотрению. Это право ничем не ограничено и не зависит от мнения депутатов. Например, правительство Е.М.Примакова, сформированное на основе консенсуса с Государственной Думой, было отправлено Б.Ельциным в отставку вопреки оказываемой поддержке основных думских фракций. Вообще, Ельцин очень активно использовал это право. За период с 1997 по 1999 год им было отправлено в отставку 4 правительства. Подобная практика, по наше-

му мнению, опровергает тезис о том, что зависимость правительства от Президента гарантирует стабильность исполнительной власти [107, с. 17].

Главы российской Конституции пронизаны мыслью о единстве Президента и правительства в политическом смысле и об их четкой субординации в смысле административном. Не раз высказывается идея о том, что текущая деятельность правительства (да и отправление исполнительной власти) направляется указами Президента [211, с. 20]. Аналогичная идея положена в основу Конституции Беларуси.

В отличие от Франции Премьер-министр занимает подчиненное по отношению к главе государства положение, что, несомненно, исключает возникновение конфликтов между ними. Поле для самостоятельной политической игры у Премьера весьма ограничено. Наиболее серьезным его полномочием, имеющим политический смысл, можно считать право ставить вопрос о доверии правительству. Таким образом, глава правительства может, с одной стороны, искусственно привести к роспуску нижней палаты парламента, а с другой – заручиться ее поддержкой и тем самым повысить свой авторитет. Но это ничуть не снижает юридической зависимости правительства от Президента. По сути дела, правительство в *Беларуси* и *России* выступает президентской командой.

4.2. Участие Президента в законодательном процессе

4.2.1. Право законодательной инициативы и нормативные акты Президента

Конституция США закрепила положение о том, что все законодательные полномочия принадлежат Конгрессу США [84, с. 29]. Исполнительная власть лишена права законодательной инициативы. Однако в процессе развития парламентской практики это право было фактически признано за Президентом США и главами исполнительных департаментов. С начала XX века законодательный процесс характеризуется возрастанием активности Президента. Он все чаще пользуется правом обращения к Конгрессу с посланиями, направленными на рассмотрение и утверждение парламентом обширной программы законодательных предложений, разработанных в администрации.

Первым, кто официально представил Конгрессу основательную законодательную программу, был Т.Рузвельт. До него подобные программы вносились через спикера Палаты представителей неофициально, т.е. принятые в соответствии с ними законы считались результатом деятельности самого Конгресса. Наибольшего успеха в продвижении своих предложений в Конгрессе достиг Ф.Рузвельт, первые 100 дней которого в Белом доме были беспрецедентными в истории США. С этого момента президенты стали активными участниками законодательного процесса. Как отмечал американский политолог Дж.Харрисон, «очень небольшое количество из тех 14 000 биллей, которые вносятся на каждую сессию Конгресса, является плодами усилий его членов» [148, с. 126].

Ситуация существенно изменилась в 1974 году. В результате проведенной реформы в Конгрессе была осложнена система старшинства и начал действовать «Билль о правах подкомитетов». Эта реформа подорвала авторитет лидеров Конгресса и раздробила власть в самом Конгрессе. Возникли дополнительные трудности для влияния Президента на парламент. Чтобы президентское предложение стало законом, глава государства теперь вынужден «обhajивать» намного больше законодателей, чем раньше.

Президенты Дж.Форд и Дж.Картер испытали горькое разочарование, когда им пришлось иметь дело с реформированным Конгрессом. Президент Форд начал активно использовать право вето. Его консервативные в фискальном плане меры были отвергнуты конгрессменами-демократами, Картер также не преуспел в предложении своих законодательных инициатив. Сохранив свежую память о 5 президентах, испытавших в той или иной степени горечь неудач в столкновениях с Конгрессом, ученые стали писать о *«беспобедном Президенте»* [14, с. 59].

Казалось, что первый год президентства Р.Рейгана (1981) предвещал изменение этой тенденции. Администрации удалось протолкнуть через Конгресс практически все предложения Президента, запланированные на первый год. Но последующие его успехи в законотворческой деятельности постепенно шли по наклонной вниз. И только Президент Б.Клинтон смог добиться впечатляющих результатов, которых не было уже несколько десятилетий. Очень продуктивным оказался первый год его президентства (1993). Выдвинутые им инициативы

привели к укреплению прогрессивного характера подоходного налогообложения, снижению учетных ставок [177, с. 72].

Согласно оценке одного из экспертов, по инициативе Президента или иных подчиненных ему органов и лиц в Конгресс поступает до 30% всех законопроектов. До 50% проектов, предложенных исполнительной властью, одобряется парламентом [14, с. 59]. Главе государства легче проводить свои законопроекты при опоре на парламентское большинство. Тот факт, что в течение 6 лет президентства Рейгана большинство в Сенате принадлежало к Республиканской партии, облегчило ему, в частности, осуществление экономической программы [165, с. 18]. Однако ввиду отсутствия жесткой партийной дисциплины, даже при наличии большинства в парламенте, Президенту США не всегда удается получить автоматически его согласие [44, с. 110].

Президент США обладает правом издания указов, которые называются исполнительными приказами. Само это право не оговорено в Конституции США, а возникло на основе прецедентного права. Президент издает эти акты в порядке делегированного законодательства, на основе и во исполнение полномочий, предоставленных Конгрессом. В американском праве считается, что указы Президента обладают «силой и действием закона». Они не подлежат отмене Конгрессом, но могут быть аннулированы Верховным судом. Федеральный закон считается выше указа, а указ – выше закона штата. Возможные коллизии между указом и законом почти автоматически решаются судами в пользу законодательных актов, за исключением тех случаев, когда указ издается на основе полномочий, предоставленных Конституцией только Президенту [159, с. 5–11].

Как отмечает Н.Сахаров, на решения самого Верховного суда большое воздействие оказывает конкретная общественно-политическая обстановка, в условиях которой Президент издает свой указ [168, с. 117]. Например, в годы Гражданской войны (1861–1865) Конгресс задним числом одобрил и ратифицировал акты Президента Линкольна, изданные без получения полномочий на то депутатов.

С целью контроля за нормотворческой деятельностью Президента Конгресс стал использовать законодательное вето – запрет, налагаемый Конгрессом в целом или одной из палат на нормативный акт, принятый Президентом по делегации Конгресса. Это внеконституционное полномочие Конгресса впервые было применено в начале

30-х годов XX века как механизм надзора и контроля за исполнительной властью. Его использование было обусловлено широкой делегацией Конгрессом своих законодательных полномочий и необходимостью создания дополнительных способов воздействия парламента на органы исполнительной власти. С 1932 года законодательное вето было наложено около 400 раз, из них почти 300 – после 1970 года [17, с. 92].

Использование права вето заметно участилось в 1974–1975 годах в ответ на злоупотребления администрации Никсона. Сторонники Президента считали законодательное вето орудием вмешательства парламента в дела исполнительной власти. В 1983 году Верховный суд постановил, что наложение Конгрессом вето на нормативные акты исполнительной власти является неконституционным. Отныне Конгресс может осуществлять данное право только в случае, если его одобрили обе палаты и утвердил Президент. Но после этого законодательное вето использовалось больше сотни раз. По мнению американского политолога Дж.Пфиффнера, законодательное вето – «весьма полезный способ, который позволяет Конгрессу делегировать администрации относительно широкие полномочия и в то же время сохранять достаточный контроль, чтобы вмешаться в случае надобности» [152, с. 80].

В 1952 году Верховный суд подтвердил исключительную прерогативу Конгресса в законодательной области. Принципиальной является та часть решения, в которой суд обратился к положению Конституции об обязанности Президента заботиться о добросовестном исполнении законов. Судья Х.Блэк пришел к выводу, что исполнение полномочий Президента по Конституции, и в частности обязанности заботиться о добросовестном соблюдении законов, исключает мысль о его праве самому принимать законы [110, с. 85].

В отличие от **США** президенты **Франции** и **ФРГ** не обладают правом законодательной инициативы. Этим правом здесь наделены парламент и правительство. Однако французский Президент, пользуясь открытым одобрением Национального собрания, может взять на себя инициативу по принятию закона или обратиться к правительству с просьбой внести некоторые поправки в законопроект или даже снять его с рассмотрения. Случается, что перед началом парламентских дебатов он объявляет о мерах, которые находятся в ведении палат. Так, в 1989 году Президентом Миттераном были аннулированы

долговые обязательства некоторых африканских стран по отношению к Франции. Таким образом, во Франции можно говорить о «президенте-законодателе».

Нормативные акты Президента ФРГ носят подзаконный характер, они не тождественны по своей силе закону и являются административными актами. Указы Президента касаются главным образом назначений, награждений, помилования и нуждаются в контрассигнации. Конституция Франции наделяет Президента **регламентарной властью**, т.е. правом издания собственных нормативных актов.

В III и IV **Республиках** считалось, что акты, формально исходящие от Президента, будучи по своей природе актами исполнительной власти, являются подзаконными. Совсем иная ситуация наблюдается в V Республике. **Конституция 1958 года** строго ограничивает сферы применения закона. Все те области, которые не регламентируются законом, регулируются актами, которые теперь никак нельзя признать подзаконными.

В Конституции есть специальный раздел о переходных постановлениях, т.е. возможности издания регламентарных актов по всем вопросам, связанным с учреждением государственных институтов, предусмотренных этой Конституцией. В результате де Голлем была издана целая серия ордонансов, содержащих органические законы, с помощью которых детализируются статус, порядок формирования и функционирования всех ведущих государственных институтов. Большинство из них, принятых в Совмине по заслушиванию мнения Госсовета, продолжает действовать и по сей день [214, с. 112–113].

Помимо подписания главой государства декретов, «принятых в Совете министров», история Франции знает ряд случаев, когда глава государства делал это без обсуждения на заседаниях правительства. Эти декреты, получившие название **«простые президентские декреты»**, носили регламентарный характер и подписывались Премьер-министром [96, с. 174].

Президенты Беларуси и России обладают правом законодательной инициативы, которое реализуют достаточно активно. Как правило, на каждую сессию парламента ими вносятся целый пакет законопроектов. Например, Президентом Беларуси было внесено в Национальное собрание в 1997 году 73 законопроекта из 163, а в 1998 году – 34 из 127 [156, с. 66]. Подобная тенденция сохранена на протяжении последующих лет.

Следует отметить, что Президентом Беларуси вносятся, как правило, законопроекты, имеющие наибольшую общественную значимость (проект Гражданского кодекса), а также законопроекты, связанные с осуществлением главой государства функций Главнокомандующего Вооруженными Силами республики.

В постановлениях парламента обычно указывается, что законодательные инициативы, содержащиеся в ежегодных посланиях Президента, считаются приоритетными в программе законодательных работ. При их рассмотрении на заседаниях палат участвуют уполномоченные представители Президента, которые доводят точку зрения главы государства до депутатов. Более того, Государственная Дума рекомендовала Президенту Б.Ельцину и правительству шире использовать право законодательной инициативы при разработке и внесении в эту палату проектов федеральных законов, сводных кодификационных актов. Официальные заявления президентской позиции непосредственно влияют на составление плана работы Думы. Например, объединенная комиссия по координации законопроектной деятельности, в состав которой входят представители всех ветвей власти, была образована как раз на основе одного из посланий Президента.

В Беларуси законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей только с согласия Президента либо по его поручению – правительства. Президент Беларуси имеет право вносить в парламент предложение об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Введение подобного ограничения обуславливается необходимостью воспрепятствовать чисто популистским предложениям, не подкрепленным экономическими обоснованиями, что наглядно демонстрирует российская практика.

В силу несформированности правовой базы в России указы Президента часто имеют силу закона. В Послании Президента Б.Н.Ельцина Федеральному собранию «О действенности государственной власти в России» (1995) было заявлено о необходимости издания указов в целях восполнения правовых пробелов в урегулировании отношений и о наличии конституционно-правовой основы для такого рода президентских актов. Указы Президента – это акты не главы исполнительной власти, а главы государства, их абсолютно подзаконный характер неочевиден.

По мнению Ельцина, при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно. Указы в этих случаях являются нормой реализации конституционно установленных прерогатив Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики страны, а также функций Президента как гаранта Конституции [124, с. 91].

В отличие от России Президент Беларуси издает декреты, имеющие силу закона. Целесообразность наделения главы государства таким правом основывается на том, что принятие закона представляет собой процесс, достаточно растянутый во времени. На практике часто возникают ситуации, разрешение которых предполагает незамедлительного действия, в связи с чем лицо, призванное управлять государством, должно иметь возможность принятия решений, обладающих силой закона. Такой подход характерен для правовой системы многих западных стран [43, с. 127–128].

Конституция Республики Беларусь предусматривает *два вида декретов*:

- временные декреты, издаваемые Президентом по собственной инициативе или по предложению правительства в силу особой необходимости и представленные в трехдневный срок для последующего рассмотрения палатами парламента. Возможность действия временного декрета самостоятельно как нормативного акта высшей юридической силы без придания ему формы закона до рассмотрения его парламентом является своего рода гарантией осуществления главой государства своей деятельности по оперативному управлению государством. В то же время Закон *«О Президенте Республики Беларусь»* определяет круг вопросов, по которым временный декрет не может быть издан [56, с. 44];

- декреты, издаваемые на основании закона, принятого по предложению Президента парламентом, который делегирует главе государства законодательные полномочия на определенный срок и по определенному предмету регулирования. При этом законодательный орган определяет срок и границы полномочий, круг вопросов, по которым Президент наделяется этим правом.

Таким образом, правовая система Республики Беларусь включает *три вида актов*, имеющих силу закона, но различающихся по-своему

положению в иерархии правовых актов. Согласно *Конституции Беларуси (ч. 3 ст 137)* закон имеет верховенство над декретом, если полномочия на издание декрета были предоставлены парламентом. Временные декреты сохраняют свою силу, если они не отменены парламентом. В этом случае временный декрет действует даже в случае коллизии его с законом. Поэтому есть основания утверждать о большей юридической силе временных декретов по сравнению с законом [43, с. 132–133].

Президент Беларуси довольно часто использует предоставленное ему право на издание декретов. Так, в 2002 году главой государства было издано 30 временных декретов (пик пришелся на **1999 год – 43**). Отчасти это объясняется необходимостью неотложного решения вопросов социального и экономического развития государства. При существующей многоступенчатой процедуре рассмотрения законов, которая занимает значительный период времени, в некоторой степени упускается динамичность управления государством. Кроме того, следует учесть и большую загруженность парламентариев, занятых значительным объемом работ по рассмотрению и принятию кодексов. Определенное влияние оказывает также и относительно небольшая продолжительность сессий (80 и 90 дней).

Следует отметить, что временный декрет является актом чрезвычайным. Как считает белорусский юрист А.П.Дербин, его частое использование может создать опасность постепенной подмены законов временными декретами. Кроме того, это отрицательным образом может сказаться на правовой системе в целом и на правосознании граждан, сместить равновесие в механизме осуществления государственной власти в пользу Президента. В качестве выхода из данной ситуации необходимо увеличить время проведения сессий парламента, а также установить конкретные сроки рассмотрения временных декретов в палатах [43 с. 131].

Что касается соотношения юридической силы закона и указа Президента, то, к сожалению, этот вопрос прописан менее определенно. В связи с тем, что Президентом издаются указы, полномочия на издание которых предоставляются законом, и указы, полномочия на издание которых не были предоставлены законом, белорусские ученые говорят о своего рода делегированных и неделегированных указах Президента [157, с. 134]. Если указ издан по делегации, он

считается подзаконным актом. В случае издания Президентом указа по собственной инициативе, его соотношение с законом является весьма спорным.

По мнению В.Реута, в случае коллизии закона и неделегированного указа приоритет должен иметь тот нормативный акт, издание которого более полно соответствует компетенции соответствующего органа или должностного лица, определенной Конституцией. Так, при расхождении закона и указа, касающихся вопросов проведения выборов, верховенство должен иметь закон, а устанавливающих государственных праздники – указ [157, с. 135].

Именно из такого понимания исходит современная юридическая доктрина. Впервые в концептуальном виде она была изложена в **1996 году** Президентом Республики Беларусь А.Г.Лукашенко в его выступлении *«О Послании Конституционного Суда Республики Беларусь»* и затем реализована в новой редакции Конституции. К сожалению, у нас отсутствуют четкие критерии, позволяющие определить, какие именно отношения должны регулироваться законом. Конституция Беларуси, в отличие от французской, жестко не ограничивает пределы нормы, устанавливающей деятельность парламента. В целях устранения так называемой «конкурирующей» компетенции Президента и парламента и во избежание споров о соотношении указа и закона было бы оправданным законодательное закрепление круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию исключительно законом.

4.2.2. *Право вето*

Одним из способов участия Президента в законодательном процессе является право отклонения принятых парламентом законов, так называемое право вето. Именно намекая на право вето, Президент США Д.Эйзенхауэр в 1959 году заявил: «Я есть часть законодательного процесса» [122, с. 63]. Существование такого права обосновывается необходимостью обеспечения сотрудничества законодательной и исполнительной властей, которое реализуется предоставлением главе государства права не подписывать и, следовательно, не публиковать закон, а направить его в законодательный орган для нового рассмотрения. Право вето предусмотрено конституциями многих государств.

Его реализация зависит от существующей системы правления и национальных особенностей конкретного государства.

Впервые право вето было предоставлено Президенту США. Оно явилось, по мнению Дж.Мэдисона и А.Гамильтона, «естественной защитой», «необходимым барьером» на пути «несовершенных законов» [190, с. 479–482]. А осуществляя его, по мнению В.Вильсона, Президент действует в качестве «третьей составной части законодательной власти» [26, с. 52].

Согласно Конституции США любой законопроект, прежде чем стать законом, должен быть подписан Президентом в течение 10 дней, не считая воскресений (на практике в их число включаются и праздники). В случае несогласия с законопроектом Президент возвращает его со своими возражениями в парламент, который может преодолеть вето 2/3 голосов каждой палаты. Следовательно, право вето носит отлагательный характер. Если указанный срок прерывается окончанием работы парламента, то глава государства может оставить закон неподписанным. Это так называемое «*карманное вето*» носит абсолютный характер, поскольку для его преодоления Конгресс должен заново принять законопроект.

В отличие от 42 губернаторов штатов, Президент США не наделен правом *постатейного (выборочного) вето*, т.е. правом отвергать только некоторые положения законопроекта и соглашаться с другими, что, несомненно, делает право вето весьма громоздким. Конгресс довольно эффективно использует преимущества этого правила. При прохождении через палаты президентского законопроекта (обычно это билли об ассигнованиях) в него включается поправка, не имеющая ничего общего с законом. Заинтересованный в принятии билля в целом глава государства вынужден соглашаться с неуютным «наездником» [117, с. 54].

Практика применения права вето весьма пестра и не поддается однозначной оценке, т.к. она многократно менялась в зависимости от политической ситуации и соотношения сил партий в государстве. Семь первых президентов США не использовали вето. После же Дж.А.Гарфилда ни один Президент не отказал себе в удовольствии воспользоваться своим конституционным правом, причем некоторые достаточно часто. С **конца XIX века** намечается тенденция к более активному использованию права вето. Его пик приходится на период президентства Ф.Рузвельта, когда главой государства вето было наложено **631 раз** [123, с. 31].

В 60–70-х годах правом вето президенты стали пользоваться значительно реже, чем в 30–50-х годах, что, в общем, отражает эволюцию во взаимоотношениях Президента и Конгресса. Ныне глава государства во все большей степени стал заручаться предварительной поддержкой парламента при осуществлении своих законодательных программ [17, с. 56]. К тому же Конгресс пытается ограничивать возможности использования Президентом данного права.

Помимо упоминавшегося «наездника», парламент в отдельных случаях регулирует законодательный процесс таким образом, чтобы лишить Президента возможности применить «карманное вето». В августе 1973 года Конгресс впервые в истории, распускаясь на месяц, отложил представление Президенту нескольких законопроектов с целью направить их главе государства в последние дни перерыва, чтобы десятидневный срок пришелся на начало сессии [13, с. 21].

Следует отметить, что право вето – весьма эффективное средство, поскольку Конгрессу удается преодолевать только около 7%. Подвергшиеся этой процедуре билли часто пересматриваются парламентом и принимаются в приемлемом для Президента варианте. Особенно эффективным является использование главой государства вето при блокировании бюджетных инициатив Конгресса, поскольку в США парламент принимает бюджетный закон дважды. *Первый раз* – билль, санкционирующий издание бюджетного закона, *второй раз* – закон об ассигнованиях. Поэтому Президент может наложить вето дважды [13, с. 18–19].

Уже сама угроза применения вето часто оказывает на конгрессменов должное воздействие. Однако, как отмечает профессор А.А.Мишин, право вето является прежде всего оборонительным, негативным оружием, с помощью которого глава государства может только сорвать законодательную инициативу Конгресса, но не реализовать свою. «Президенту, имеющему позитивную программу законодательных мер, право вето не может сослужить главную службу» [117, с. 57]. Поэтому «вето или даже угроза его применения является частью сложного процесса политических уступок, в котором Президент располагает существенными полномочиями» [186, с. 343].

В отличие от США Президент **ФРГ** не обладает правом вето. Конституция предоставляет ему только право оформления законов посредством контрассигнации. Это не чисто техническое действие, поскольку глава государства может проверить данный закон на соот-

ветствие его Конституции. Однако в силу того что Федеральный конституционный суд непосредственно следит за нарушением Конституции, необходимости в реализации указанного права у Президента обычно не возникает. И все же, не обладая правом вето и возможностью отклонить уже вступивший в силу закон, Президент ФРГ способен предотвратить его действие посредством отказа от оформления. Решиться на подобный шаг глава государства может только при весомых сомнениях, грубых ошибках, содержащихся в законе.

Злоупотребления со стороны Президента здесь невозможны, поскольку сам его отказ оформить закон подлежит проверке Федеральным конституционным судом. Поэтому авторы немецкого курса государственного права называют оформление закона Президентом ФРГ своеобразным государственно-нотариальным действием, главным назначением которого является засвидетельствование главой государства подлинности текста [37, с. 226].

Во **Франции** обнародование закона осуществляется декретом Президента. Глава государства вправе потребовать в течение 15 дней повторного обсуждения как закона в целом, так и его отдельных статей. Это требование может основываться на технических причинах или на проявлении политического несогласия по существу вопроса (последнее еще не имело места).

На практике процедура повторного обсуждения закона в V Республике, в отличие от IV Республики, применяется в единичных случаях, так как правительство старается решать спорные проблемы на стадии рассмотрения закона, а не промугляции. Президент Ф.Миттеран (1981–1995) только дважды воспользовался этим правом (*Закон о Всемирной выставке 1989 года и Закон о Новой Каледонии*) [70, с. 138–139]. Конституцией предусмотрена невозможность отказа Президента от подписания декрета о промугляции после нового обсуждения закона или истечения 15-дневного срока.

Президент **России** обладает правом вето, которое реализует достаточно часто. До 30% общего количества законов отклоняется или возвращается на повторное рассмотрение [131, с. 19]. Если в зарубежной практике во главу угла президентского вето ставятся *политические и экономические основания*, то в России – *правовые*. Президент Ельцин обосновывал это главным образом низким юридическим качеством принимаемых законов, противоречием Конституции, федеральным законам, а также отсутствием заключения правительства по

законопроектам, требующим дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

Наряду с юридически-техническими огрехами и упущениями в принятых законах встречаются сложные правовые коллизии. В основном они касаются различной интерпретации Президентом и парламентом ключевых положений Конституции – принципа разделения властей, правовых основ организации государственной власти, полномочий федеральных органов законодательной и исполнительной властей.

Практика применения вето весьма противоречива и непоследовательна. Отсутствие традиций разрешения споров политического характера заводит порой законотворческий процесс в тупик. Иногда причины применения вето непонятны и носят слишком общий характер. И все же, по мнению российских ученых, право вето стимулирует повышение качества принимаемых законов, а его частое использование является оправданным на этапе становления профессионального парламента при недостатке квалифицированных юристов [131, с. 11].

Помимо отклонения закона с повторным рассмотрением в парламенте (отлагательное вето), Президент России может возвратить закон в парламент без рассмотрения его по существу в связи с нарушением требований Конституции к принятию таких актов. Это право не предусмотрено Конституцией, но вытекает из ее смысла, поскольку Президент является гарантом Конституции, и подтверждено постановлением Конституционного Суда Российской Федерации [88, с. 15]. Если Президент усматривает в процессе принятия или одобрения федерального закона нарушение установленных условий или процедур, он не может считать закон принятым и подписать его.

Вето Президента в **России** преодолевается в единичных случаях, что является необходимым условием нормального функционирования системы разделения властей. Если действующая процедура позволяет парламенту легко преодолеть возражения главы государства, то у депутатов возникает соблазн навязать ему свою волю. Именно «легкие» победы Верховного Совета над Президентом, по мнению А.Н.Шохина, явились одной из причин конституционного кризиса 1993 года, поскольку право вето преодолевалось простым большинством голосов [213, с. 58].

Значительное число отклоненных Президентом законов дорабатывается с учетом его замечаний. С этой целью Государственной Ду-

мой создаются специальные комиссии, в состав которых входят и представители Президента. В российской практике имели место случаи, когда Б.Ельцин, не желая обострять отношения с парламентом, подписывал законы, которые, по его мнению, содержали положения, противоречащие Конституции (1994 год – *Закон о статусе депутатов*) [82, с. 492].

Следует отметить, что конституционный механизм реализации права вето в России наиболее близок к американскому, а не западно-европейскому. Хотя имеются некоторые особенности. Во-первых, политическая практика США не знает случаев *неподписания* или *неопубликования* законов главой государства, поскольку после преодоления президентского вето «законопроект становится законом». В России такие случаи имели место, что являлось явным нарушением Конституции (*Закон о реституции ценностей*). К сожалению, в России нет механизма, обеспечивающего действие закона, не подписанного Президентом.

Другой особенностью является отсутствие у российского Президента «карманного вето». А наделение главы государства подобным правом было бы весьма полезным для России, где в последние дни сессий парламента принимается по несколько десятков законов за одно чтение, что, несомненно, сказывается на их качестве.

По нашему мнению, наиболее совершенная конструкция реализации права вето предусмотрена Конституцией Республики Беларусь, поскольку глава государства наделяется постатейным и «карманным» вето. Президент вправе вернуть для повторного голосования не только весь законопроект со своими возражениями, но и отдельные его положения. В этом случае закон подписывается главой государства с оговоркой о несогласии с отдельными его статьями и вступает в силу, за исключением тех положений, по которым имеются возражения.

Реализация «карманного вето» существенно отличается от США. Президент Беларуси в таких случаях и после истечения двухнедельного срока принимает решение по существу: либо подписывает закон, либо возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, после чего он рассматривается, начиная не с первого чтения, а по особой процедуре рассмотрения возражений Президента [158, с. 46]. Такая практика является весьма позитивной, поскольку позволяет добиваться процессуальной экономии законодательной деятельности. К

тому же законодательство Беларуси, в отличие от российского, обязывает главу государства подписать принятый парламентом закон после преодоления президентского вето. Все это способствует более тесному сотрудничеству властей в законодательном процессе, исключает их конфронтацию. Как итог – Президентом возвращается менее 5% законов, что свидетельствует о стремлении сторон снять возникающие разногласия на основе разумных компромиссов путем достижения взаимоприемлемого решения [62, с. 40].

4.2.3. Право роспуска парламента

Конституция США закрепила так называемую «жесткую» модель принципа разделения властей, который в американской действительности трансформировался в систему «сдержек и противовесов». Суть данного принципа заключается в обеспечении равновесия между ветвями власти, не допуская возвышения одной из них. Это равновесие достигается путем четкого разделения функций между органами государственной власти и за счет различных источников и способов формирования этих органов, что и обеспечивает независимость их друг от друга [138, с. 160].

Невозможность влияния Конгресса на формирование и деятельность правительства уравнивается отсутствием у Президента США права роспуска парламента. Президент может только в экстренных случаях созвать одну или обе палаты, а в случае разногласий между палатами по поводу отсрочки сессии перенести ее на такое время, какое посчитает необходимым. За всю историю США глава государства ни разу не воспользовался этим правом.

В республиках с непрезидентской системой правления принцип разделения властей реализуется не столь последовательно: парламент оказывает воздействие на правительство, а Президент наделен правом роспуска законодательного собрания. В **ФРГ** роспуск парламента непосредственно связан с формированием и деятельностью правительства. Если Бундестаг не избирает в третьем туре большинством голосов Канцлера, то Президент вправе назначить главой правительства кандидата, избранного относительным большинством голосов или распустить парламент. Правда, в политической практике Германии выборы Канцлера происходят в первом туре. Вторая возможность роспуска Бундестага предусмотрена в случае отказа парламента в до-

верии правительству. Респуск осуществляется Президентом по инициативе главы правительства. Избрание нового состава парламента влечет за собой формирование нового правительства с учетом расстановки политических сил в стране.

За всю историю ФРГ Бундестаг распускался только дважды. В 1972 году Свободная демократическая партия (СвДП) внесла резолюцию о конструктивном вотуме недоверия, который был отвергнут большинством всего в 2 голоса. Канцлер В.Брандт (социал-демократ) не мог оставаться в столь непрочном положении и форсировал процедуру роспуска парламента. Брандт поставил вопрос об ответственности правительства и потребовал от своих сторонников голосовать против правительства. В результате большинство членов палаты проголосовало против, что дало возможность потребовать от Президента Г.Хайнемана (1969–1974) роспуска Бундестага.

В 1982 году была также внесена резолюция о конструктивном вотуме недоверия в отношении Канцлера Г.Шмидта. СвДП из-за разногласий по социальным вопросам перешла на сторону ХДС/ХСС, и резолюция была принята, а Г.Коль, встав во главе новой партийной коалиции, наследовал пост Канцлера. Однако неустойчивость правительства Коля была очевидна. Канцлер поставил вопрос о доверии правительству, потребовав от своих сторонников воздержаться от голосования. Коль оказался в меньшинстве, что опять позволило потребовать от Президента К.Карстена (1979–1984) роспуска нижней палаты. В результате избрания нового состава парламента Коль получил убедительную победу [80, с. 149–150].

Следует отметить, что, в отличие от Веймарской Республики, роль Президента ФРГ при решении вопроса о роспуске парламента весьма незначительна. Конституция устанавливает конкретные основания для роспуска, а его осуществление главой государства происходит в основном по инициативе Канцлера.

В отличие от Президента ФРГ его французский визави обладает **дискреционными полномочиями** по роспуску парламента. Его действия не нуждаются в контрассигнации и не требуют глубоких обоснований. Конституция обязывает главу государства только проконсультироваться с Премьер-министром и председателями обеих палат парламента, хотя их мнение ни к чему не обязывает. Существуют только временные ограничения роспуска, которые направлены на то, чтобы исполнительная власть не могла единолично и бесконтрольно

действовать в трудные периоды жизни страны: действие ст. 16 Конституции; временное исполнение обязанностей Президента; спустя год после роспуска парламента.

В первые годы V Республики французские комментаторы связывали роспуск парламента только с вызванным им министерским кризисом. Действительно, впервые нижняя палата была распущена де Голлем в 1962 году в ответ на принятие резолюции порицания правительству. Последующие же роспуски парламента не были связаны с голосованием депутатов. Президент использовал роспуск тогда, когда подобная процедура позволяла избирательному корпусу решить конфликт между государственными властями (1981, 1988, 1997) или высказаться в ходе серьезного политического кризиса (1968). Право роспуска связано с функцией арбитража, возложенной на главу государства, а роспуск является одной из форм обращения президента-арбитра к избирательному корпусу [95, с. 227].

Право роспуска – мощное оружие в руках французского Президента. Но не стоит забывать, что оно не всегда обеспечивает главе государства желаемый результат. Так, если выборы 1981 года после роспуска «правого» парламента принесли победу президенту-социалисту Миттерану, то выборы 1988 года не обеспечили социалистам большинства в Национальном собрании, и они вынуждены были управлять вместе с другими силами, а в 1997 году Президент Ширак потерпел поражение. Поэтому прежде чем решиться на подобный шаг, Президент должен тщательно проанализировать расстановку политических сил в стране и быть уверен, что досрочные выборы обеспечат ему большинство в парламенте. В противном случае эта мера подорвет его авторитет и укрепит положение оппозиционного Премьер-министра.

Роспуск нижней палаты парламента в **Беларуси** и **России**, как и в **ФРГ**, связан исключительно с деятельностью правительства (отклонение кандидатуры Председателя правительства; выражение вотума недоверия или отказ в доверии правительству), но осуществляется Президентом по собственной инициативе. Кроме того, в **Беларуси** полномочия Палаты представителей либо Совета Республики могут быть также досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения ими Конституции. Решение о роспуске палат парламента Президент

Беларуси принимает после официальных консультаций с их председателями.

Существуют, как и во Франции, временные ограничения роспуска:

- год после избрания парламента;
- в период действия по всей территории военного или чрезвычайного положения;
- в период выдвижения обвинения против Президента;
- в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента;
- при временном исполнении обязанностей Президента (Россия).

Перечень оснований для роспуска исчерпывающим образом зафиксирован в Конституции. Эти ограничения являются частью системы сдержек и противовесов и направлены на недопустимость произвола со стороны Президента.

Президент Беларуси, в отличие от президентов вышеназванных стран, обладает правом роспуска как нижней, так и верхней палат парламента. Причем с прекращением полномочий одной палаты по решению Президента могут быть прекращены полномочия и другой. В случае роспуска парламента глава государства назначает новые выборы. Это полномочие носит императивный характер, поскольку законодательство фиксирует не право, а обязанность Президента своевременно провести выборы.

При этом не существует каких-либо (форс-мажорных) обстоятельств для переноса главой государства сроков выборов в парламента. Еще одним важным полномочием Президента Беларуси по отношению к парламента выступает назначение 8-ми членов Совета Республики. Наделение главы государства подобным правом не распространено в мировой практике, но предусмотрено конституциями некоторых стран: Индия (12), Италия (9), Казахстан (7), Хорватия (5), Чили (6) [90, с. 155].

4.3. Полномочия Президента по формированию судебной системы

Как известно, «из трех властей ... судебная в известном смысле вовсе не является властью» [120, с. 294]. Ее роль в сфере государственного управления ограничивается отправлением правосудия и кон-

тролем за соблюдением Конституции основными участниками политического процесса. В силу специфики функций судебной власти компетенция главы государства по отношению к ней ограничивается правом формирования судебных органов. Наиболее важным моментом здесь выступают полномочия Президента в отношении судебного органа конституционного контроля, который обладает правом отмены нормативно-правовых актов, издаваемых государственными органами, и является судом последней инстанции.

В силу того что срок полномочий судей конституционного контроля больше, чем Президента, возможности главы государства в этом вопросе существенно ограничены и реализуются только в случае возникновения вакансий. Следует отметить, что полномочия по формированию высших судебных органов относятся к числу так называемых «разделенных полномочий» между Президентом и парламентом.

В США назначение судей производится Президентом «с совета и согласия Сената». Сенат активно участвует в назначении членов Верховного суда, тщательно рассматривая каждую кандидатуру, а членов других судов обычно утверждает списком. Как правило, Сенат отклоняет примерно каждого 5 кандидата в Верховный суд и каждого 20 – в иные суды. Последние подобного рода инциденты с назначениями в Верховный суд имели место во время «уотергейтского» скандала.

В истории США известен случай острой конфронтации между Верховным судом и Президентом. В период «нового курса» Рузвельта Верховный суд поначалу отказался содействовать реформам, проводимым Президентом. Он неоднократно выражал враждебное отношение к административным учреждениям и выступал против широкой делегации законодательных полномочий исполнительной власти. Пиком этой конфронтации явилось решение Верховного суда о неконституционности Акта «О национальном промышленном возрождении», который являлся одним из краеугольных камней рузвельтовской программы. У Президента возник план «укомплектации» суда посредством увеличения его численности. Рузвельт хотел назначить новых судей, более похожих на него, которые смогли бы нейтрализовать «девять стариков». Но план «укомплектации» суда был атакован со всех сторон как угроза независимости судей и всей американской системе. Президенту пришлось отказаться от своей идеи. Он был переизбран на 4-й срок, и «девять стариков» просто не смогли его пере- сидеть [193, с. 102, 157].

«Слабость» Президента в парламентарной республике проявляется и в вопросах формирования судебной власти. Так, в **ФРГ** Федеральный конституционный суд формируется поровну Бундестагом и Бундесратом, а Президент назначает и увольняет всех остальных федеральных судей. «Смешанная» система правления дает различные варианты участия главы государства в формировании судебной системы.

Во **Франции** Президент и председатели палат парламента назначают по 3 члена Конституционного совета. Председатель Конституционного совета назначается главой государства. Конституцией Франции 1958 года предусматриваются и так называемые «пожизненные» члены Конституционного совета, которыми становятся все бывшие президенты страны. Институт «пожизненных» членов был задуман как достойная отставка для главы государства – последнего Президента IV Республики В.Коти, который значительно облегчил приход к власти де Голля.

Из бывших президентов только главы IV Республики В.Ориоль и Р.Коти участвовали в работе Конституционного совета. Президент V Республики В.Жискар д'Эстен не участвовал в работе совета, поскольку был депутатом Национального собрания и рассматривался как бы находящимся «в отпуске» [94, с. 57–58]. Президент Франции является гарантом независимости судебной власти и возглавляет Высший совет магистратуры.

В отличие от США и Франции, полномочия Президента **России** по формированию судебных органов весьма ограничены. Глава государства только представляет Совету Федерации членов Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и назначает судей других федеральных судов. Наибольшее влияние на судебную власть среди рассматриваемых стран оказывает Президент Беларуси, поскольку он назначает единолично 6 из 12 судей Конституционного Суда, с согласия Совета Республики – Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда. В то же время освобождение от должности Председателя и судей вышеназванных судов Президент осуществляет единолично с последующим уведомлением Совета Республики (см. Прил. 1.).

Краткие выводы

1. В президентской республике (США) глава государства является одновременно и главой исполнительной власти, и вся полнота этой власти принадлежит ему. Президент оказывает решающее воздействие на формирование и деятельность правительства. В законодательной сфере возможности Президента существенно ограничены, поскольку все законодательные полномочия принадлежат парламенту. Участие Президента в законодательном процессе реализуется в основном посредством права вето и ежегодных посланий к Конгрессу. Формирование судебных органов относится к числу так называемых «разделенных полномочий» между главой государства и парламентом.

2. В парламентарной республике (ФРГ) Президент осуществляет церемониальные и представительские функции и фактически не оказывает влияния на функционирование основных государственных органов. Его политическая роль возрастает в случае глубокого правительственного или государственного кризиса, поскольку Президент является «хранителем политики» и обеспечивает преемственность государственной власти.

3. В полупрезидентской республике полномочия Президента уже, чем в президентской, в сфере высшей исполнительной власти, но гораздо обширнее в законодательной. Однако, если во **Франции** правительство формируется с учетом расстановки политических сил в парламенте и ответственно перед ним, то в **Беларуси** и **России** правительство в своей деятельности больше зависит от Президента, чем от парламента, что позволяет характеризовать систему правления Беларуси и России как **президентскую «смешанную» систему**, или **«смешанную» систему с сильным Президентом**.

Таким образом, можно констатировать, что объем полномочий Президента в системе разделения властей является производным от существующей системы правления. Вместе с тем в рамках каждой системы существуют различные вариации. Наибольшим динамизмом отличается «смешанная» система, поскольку представляет собой различные комбинации набора элементов основных систем – президентской и парламентарной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возникновение института президентства в мире было связано с поиском США нового способа организации высшей государственной власти. Эффективность функционирования президентства в США способствовала распространению президентства в мире. Однако в силу общественно-исторических и национальных особенностей отдельных стран и регионов возникли различные модели президентства. Несмотря на порой негативный опыт функционирования президентства в ряде стран, этот институт является неотъемлемым элементом политической системы общества в государствах с республиканской формой правления, поскольку необходимость существования института президентства вытекает прежде всего из потребности осуществления функций главы государства.

Исторически первой возникла президентская система правления в ее американском варианте, предусматривающая сильную президентскую власть, независимую от парламента. Президент избирается населением страны, является одновременно главой государства и исполнительной власти, единолично формирует правительство, не ответственное перед парламентом. В силу этого Президент определяет и проводит политику нации и является бесспорным лидером государства.

Однако сильная президентская власть, учрежденная в большинстве стран Латинской Америки по американскому образцу, явилась главной причиной установления диктатуры. Поэтому в большинстве стран Европы начала утверждаться парламентарная система, при которой Президенту отводится незначительная роль. Президент, как правило, избирается законодательным органом и является только главой государства, а правительство формируется парламентом и ответственно перед ним.

Нестабильность правительств в европейских странах и усложнение функций государственного управления привели к необходимости усиления исполнительной власти, что нашло свое выражение в появлении «смешанной» системы правления, которая стремится сочетать

сильную исполнительную власть с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Президент избирается всенародным голосованием, является главой государства, вместе с парламентом участвует в формировании и деятельности правительства.

«Смешанная» система является наиболее гибкой и эффективной, поскольку исключает возможность установления диктатуры или правительственной чехарды. При «смешанной» системе правления институту президентства отводится особое место в государственном механизме и системе разделения властей: в организационном плане он самостоятелен (Президент избирается путем всенародного голосования) и не включен ни в одну из ветвей власти. Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, арбитром между различными политическими силами, что способствует разрешению противоречий между ними.

Отличительной чертой полупрезидентской республики является превращение Президента в координирующий центр, обеспечивающий своим арбитражем согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов.

В Республике Беларусь и Российской Федерации Президент не просто вынесен за рамки разделения властей, но оказывает существенное воздействие на формирование и деятельность всех государственных органов. Полномочия Президента чрезвычайно широки и касаются, по существу, всех направлений организации и осуществления государственной власти, что дает основания утверждать о четком оформлении новой ветви власти – президентской, которая выполняет гарантийную, арбитражно-интегративную и контрольную функции.

Систему правления Республики Беларусь и Российской Федерации можно охарактеризовать как *президентскую «смешанную» систему, или как «смешанную» систему с сильным Президентом*, поскольку конституциями этих стран предусматривается двойная ответственность правительства – перед Президентом и парламентом, что является характерной чертой «смешанной» системы правления. В то же время президенты двух стран обладают широким кругом прерогатив высшей исполнительной власти и оказывают решающее воздей-

ствие на ее формирование и деятельность, что свидетельствует об их близости к президентской республике.

Оценку места и роли института президентства в политической системе общества необходимо проводить с учетом анализа: во-первых, конституционных норм, регулирующих правовой статус и объем полномочий института президентства; во-вторых, происходящих в стране политических процессов и расстановки политических сил в системе государственной власти; в-третьих, индивидуальных характеристик лица, занимающего президентский пост.

Объем полномочий Президента в системе разделения властей является производным от существующей системы правления. Вместе с тем в рамках каждой системы существуют различные вариации. Наибольшим динамизмом отличается «смешанная» система, поскольку представляет собой различные комбинации набора элементов основных систем – президентской и парламентарной.

В 90-х годах XX столетия появилась новая модель президентства – восточноевропейская, которая характеризуется: во-первых, наделением Президента рядом полномочий, которые позволяют ему оказывать фактически равное влияние на формирование и деятельность всех органов государственной власти; во-вторых, вынесением института президентства за рамки привычной триады властей.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС И ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТОВ США, ФРГ, ФРАНЦИИ, РОССИИ И БЕЛАРУСИ

Статус и объем полномочий Президента	Страны				
	США	ФРГ	Франция	Россия	Беларусь
1	2	3	4	5	6
Система правления	Президент- ская	Парламентар- ная	Смешанная	Смешанная	Смешанная
Введение поста Президента (год)	1787	1919	1848	1991	1994
Принятие ныне действующей Конституции (год)	1787	1949	1958	1993	1994 (с изме- нениями и дополнения- ми 1996)
Статус Президента	Глава государства (не закрепле- но в Консти- туции) и исполнитель- ной власти	Глава государства (не закреплено в Конституции)	Глава государства (не закрепле- но в Консти- туции), сле- дит за со- блюдением Конституции	Глава государства, гарант Кон- ституции, прав и свобод человека и гражданина	Глава государства, гарант Кон- ституции, прав и свобод человека и гражданина
Способ избрания	Коллегия выборщиков	Федеральное собрание	Всенародное голосование (с 1962 года)	Всенародное голосование	Всенародное голосование
Срок полно- мочий (к-во лет)	4	5	5 (с 2000 года)	4	5
Количество сроков	2 (с 1951 года)	2	Без ограничений	2	2

1	2	3	4	5	6
Требования, предъявляемые к кандидату в Президенты: а) возрастной ценз	35	40	21	35	35
б) ценз оседлости	американец по рождению, проживающий постоянно 14 лет в США	немец, обладающий избирательным правом в Бундестаг	не зафиксирован в Конституции	гражданин России, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет	белорус по рождению, проживающий постоянно последние 10 лет в РБ
Наличие поста вице-президента	Да	Нет	Нет	Нет (с 1991 по 1993)	Нет
Влияние Президента на деятельность исполнительной власти: а) назначение главы правительства	данный пост отсутствует	представляет Бундестагу кандидатуру Канцлера (обычно – это лидер парламентского большинства)	единолично (на практике – с учетом расстановки сил в парламенте)	с согласия Государственной Думы (не зависит от соотношения сил в парламенте)	с согласия Палаты представителей (не зависит от соотношения сил в парламенте)
б) назначение членов правительства	с совета и согласия Сената	по предложению Канцлера (на практике – Канцлер)	совместно с Премьером	по предложению Премьера	единолично
в) определение структуры правительства	единолично	нет (Канцлер)	совместно с Премьером	по предложению Премьера	по предложению Премьера
г) право председательствовать на заседаниях правительства	да	нет	да (часто использует)	да (редко использует)	да (редко использует)

1	2	3	4	5	6
д) право отставки правительства	да (отдельных министров)	нет	нет	да	да
Участие в законодательном процессе: а) право законодательной инициативы	нет	нет	нет	да	да
б) право вето	да (карманное)	нет	да (право требовать повторного рассмотрения закона или отдельных его статей)	да	да (карманное и постатейное)
в) право роспуска парламента	нет	да (единолично – в случае избрания Бундестагом Канцлера; по требованию Канцлера – в связи с отказом в доверии правительству)	да (на любом основании)	да (связано только с деятельностью правительства)	да (обе палаты. Связано с деятельностью правительства или на основе заключения Конституционного Суда)
г) право созыва палат на чрезвычайную сессию	да (обе палаты)	нет	да (по инициативе правительства или депутатов нижней палаты)	да (Государственную Думу)	да (обе палаты)
д) право обращения с посланиями к парламенту	да	нет	да	да	да

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СТРАНЫ, ИМЕЮЩИЕ В СВОЕМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА

А З И Я

№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны
1.	Афганистан	11.	Кипр	21.	Палестина*
2.	Бангладеш	12.	Киргизия	22.	Сингапур
3.	Вьетнам	13.	Корея	23.	Сирия
4.	Израиль	14.	Лаос	24.	Таджикистан
5.	Индия	15.	Ливан	25.	Тайвань*
6.	Индонезия	16.	Мальдивы	26.	Туркменистан
7.	Ирак	17.	Монголия	27.	Турция
8.	Иран	18.	Мьянма	28.	Узбекистан
9.	Йемен	19.	ОАЭ	29.	Филиппины
10.	Казахстан	20.	Пакистан	30.	Шри-Ланка

* Территории с особым статусом

А М Е Р И К А

№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны
1.	Аргентина	9.	Доминика	17.	Перу
2.	Боливия	10.	Доминиканская Республика	18.	Сальвадор
3.	Бразилия	11.	Колумбия	19.	США
4.	Венесуэла	12.	Коста-Рика	20.	Суринам
5.	Гаити	13.	Мексика	21.	Тринидад и Тобаго
6.	Гайана	14.	Никарагуа	22.	Уругвай
7.	Гватемала	15.	Панама	23.	Чили
8.	Гондурас	16.	Парагвай	24.	Эквадор

1	2	3	4	5	6
е) право назначения членов парламента	нет	нет	нет	нет	да (8 членов Совета Республики)
Нормативные акты Президента	Исполнитель- ные приказы	Указы, распоряжения	Подписывает декреты и ордонансы	Указы, распоря- жения	Декреты, указы, распоряже- ния
Назначение членов су- дебного ор- гана консти- туционного контроля	С совета и согласия Сената назначает членов Верховного суда	Нет	Назначает 3-х членов Конституци- онного совета и его Председателя	Представ- ляет Сове- ту Федера- ции канди- датуры членов Конститу- ционного Суда	Единолично назначает 6 судей Кон- ституционно- го Суда, с согласия Совета Рес- публики – Председателя
Право вынесения вопросов на референдум	Нет	Нет	Да (только по инициативе Премьера или обеих палат парла- мента)	Да	Да
Право объявления чрезвычайно- го положения	Да (использование ВС внутри страны)	Нет	Да	Да	Да
Подписание международ- ных договоров	С совета и со- гласия Сената	Да	Да	Да	Да
Определение основных направлений политики	Да	Нет	Нет	Да	Да
Право помилования	Да	Да	Да	Да	Да

А Ф Р И К А

№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны
1.	Алжир	18.	Камерун	35.	Сан-Томе и Принсипи
2.	Ангола	19.	Кения	36.	Сейшельские Острова
3.	Бенин	20.	Коморские Острова	37.	Сенегал
4.	Ботсвана	21.	Демократическая Республика Конго	38.	Сомали
5.	Буркина-Фасо	22.	Республика Конго	39.	Судан
6.	Бурунди	23.	Кот-д'Ивуар	40.	Сьерра-Леоне
7.	Габон	24.	Либерия	41.	Танзания
8.	Гамбия	25.	Маврикий	42.	Того
9.	Гана	26.	Мавритания	43.	Тунис
10.	Гвинея	27.	Мадагаскар	44.	Уганда
11.	Гвинея-Бисау	28.	Малави	45.	Центрально- африканская Республика
12.	Джибути	29.	Мали	46.	Чад
13.	Египет	30.	Мозамбик	47.	Экваториаль- ная Гвинея
14.	Замбия	31.	Намибия	48.	Эритрея
15.	Западная Сахара*	32.	Нигер	49.	Эфиопия
16.	Зимбабве	33.	Нигерия	50.	ЮАР
17.	Кабо-Верде	34.	Руанда		

* Территория с особым статусом

Е В Р О П А

№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны
1.	Австрия	12.	Исландия	23.	Словакия
2.	Азербайджан	13.	Италия	24.	Словения
3.	Албания	14.	Латвия	25.	Финляндия
4.	Армения	15.	Литва	26.	Франция
5.	Беларусь	16.	Македония	27.	Украина
6.	Болгария	17.	Мальта	28.	Хорватия
7.	Венгрия	18.	Молдавия	29.	Чехия
8.	Германия	19.	Польша	30.	Швейцария
9.	Греция	20.	Португалия	31.	Эстония
10.	Грузия	21.	Румыния	32.	Югославия
11.	Ирландия	22.	Россия		

О К Е А Н И Я

№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны	№ п/п	Название страны
1.	Вануату	4.	Микронезия	7.	Фиджи
2.	Кирибати	5.	Науру		
3.	Маршалловы Острова	6.	Палау		

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аб Канстытуцыі. Заява апазіцыі БНФ // Народ. газ. 1993. 19 чэрвеня. С. 1.
2. *Абрамова О.* Общие интересы – превыше всего // Европ. время. 1993. №4 (май). С. 3.
3. *Авакьян С.А.* Президент Российской Федерации: Эволюция конституционно-правового статуса // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. №1. С. 8–40.
4. *Агаев М.Б.* Президентская власть в системе государственной власти. М.: Луч, 1994. 23 с.
5. *Алексеров Ф.Т., Ортешук П.* Выборы. Голосование. Партии. М.: Изд. центр «Академия», 1995. 206 с.
6. *Аляшкевіч В.* Салодкае слова ўлада. Ці падзяляць яе парламент і Прэзідэнт? // Беларусь. 1996. №2. С. 2–3.
7. Американские политологи о Конгрессе США: Обзор. М.: ИНИОН АН СССР, 1990. 24 с.
8. *Андріевіч В.В.* Принцип «разделения властей» не отрицает «единства властей», но отрицает «единовластие». К вопросу о взаимоотношении властей, роли и месте института президентства в системе государственной власти // Гуманитар.-эконом. вестн. 1999. №2. С. 67–74.
9. *Антоненка М.* Ад якой дэмакратыі мы адмаўляемся? // ЛіМ. 1993. №40. С. 5.
10. *Ардан Ф.* Франция: государственная система: Пер. с фр. М.: Юрид. лит., 1994. 176 с.
11. *Арзакян М.* Жак Ширак – пятый президент Пятой Республики // Междунар. жизнь. 1995. №7. С. 70–75.
12. *Балашэвіч А.* За прадстаўнічую вярхоўную ўладу // Мін. праўда. 1993. 16 лістапада. С. 2.
13. *Баренбойм П.Д.* Взаимоотношения Президента и Конгресса: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / МГУ. М., 1977. 24 с.

14. *Баталов Э.* Парламент и Президент в конституциях зарубежных стран // Рос. Федерация. 1994. №5. С. 58–61.
15. *Благож Й.* Форма правления и права человека в буржуазных странах: Пер. с чеш. М.: Юрид. лит., 1985. 222 с.
16. *Боржо Ч.* Учреждение и пересмотр конституций в Европе и Америке: Пер. с фр. С.Я.Цейтлина. Вып. 2. СПб.: Книгоизд. Т-во «Просвещение», 1898. 72 с.
17. *Ботов С.В., Жигачев И.Ю.* Введение в правовую систему США. М.: Норма, 1997. 332 с.
18. Будет ли Беларусь президентской республикой? / Данные Белорус. службы «Обществ. мнение» // 7 дней (Беларусь). 1993. 19 июня. С. 4.
19. *Бусыгина И.М.* Представители Президента (проблема становления института в России) // Свобод. мысль. 1996. №4. С. 52–61.
20. *Валенсуэла А.* Латинская Америка: кризис президентства // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 70–88.
21. *Вардомацкий А.П.* Выборы первого Президента Белоруссии // Социс. 1995. №9. С. 45–49.
22. *Василевич Г.* Надежный двигатель прогресса // Беларусь. думка. 1996. №4. С. 90–93.
23. *Василевич Г.* Поиск оптимальной модели // Совет. Белоруссия. 1993. 19 февр. С. 3.
24. *Василевич Г.А.* Органы государственной власти Республики Беларусь. Конституционно-правовой статус. / Сер. «Юрид. справочник». Прилож. к журн. «Право и экономика». Мн., 1998. 232 с.
25. Веймарская Республика: история, источниковедение, историография. Иваново: Иванов. гос. ун-т, 1987. 169, [2] с.
26. *Вильсон В.* Государственный строй Соединенных Штатов / Пер. с 20-го изд.; Под ред. П.П.Гронского и Ф.Н.Корсакова. СПб., 1909. 282 с.
27. Внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР, 12–15 марта 1990 г.: Стеногр. отчет. В 3 т. М.: Верхов. Совет СССР, 1990. Т. 1. 420 с.
28. Внеочередной третий... Т. 2. 405 с.
29. Внеочередной третий... Т. 3. 335 с.
30. Второе президентство Бориса Ельцина: драма в начале // Власть. 1996. №12. С. 65–79.

31. *Ганюшкин В.* Наш президент (О СССР) // Новое время. 1990. №10. С. 6–7.

32. *Георгиян Э.* Институт президентской власти в современном мире // Социалист. законность. 1991. №1. С. 69.

33. *Герцен А.И.* Дневниковые записи // А.И.Герцен: Собр. соч.: В 30 т. / Отв. ред. В.Л.Волгин. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1960. Т. 20. Кн. 2. С. 503–994.

34. *Горнак И.А.* Полномочия Президента Республики Беларусь в области военного строительства и обороны: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / БГУ. Мн., 2000. 17 с.

35. *Горовиц Д.Л.* Различия демократий // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 25–34.

36. *Горишкова Т.А.* Полярность мнений электората в социологическом измерении // Социально-политическая ситуация в Беларуси: проблемы и перспективы: Сб. науч. тр.; Под общ. ред. М.Н.Хурса. Мн.: ИСПИ, 2000. С. 93–109.

37. Государственное право Германии / Сокр. пер. с нем. семитом. изд.; Отв. ред. Б.Н.Топорнин: В 2 т. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. Т.1. (Н.Ахтенберг, П.Бадура, Е.В.Бекенферде и др.: Пер. Ю.П.Урьяса и др.). 310 с.

38. Государственный и общественный строй в Англии, Франции, Германии и Северо-Американских Соединенных Штатах / Сост. Н.Северный. СПб.: Тип. Т-ва И.Н.Кушнеров и К°, 1905. 288 с.

39. *Градовский А.Д.* Французская Конституция // Собр. соч.: В 9 т. СПб.: Тип. М.М.Стасюлевича, 1902. Т. 5. Государственное право важнейших европейских держав. С. 512–557.

40. *Гурвич А.М.* Политический строй Англии и Франции. М.: Изд. Т-ва И.Н.Кушнеров и К°, 1914. 30 с.

41. *Демийель А., Демийель Ф., Пикемаль М.* Институты и власть во Франции (Институциональные формы государственно-монополистического капитализма) / Пер. с фр.; Под ред. М.А.Крутоголова. М.: Прогресс, 1977. 232 с.

42. *Денисюк Н., Теремов А.* Соизмеряясь с требованиями жизни // Беларус. думка. 1992. №5 (май). С. 2–3.

43. *Дербин А.П.* Значение декретов и указов Президента Республики Беларусь в системе источников конституционного права // Пра-

во и демократия: Сб. науч. тр.; Гл. ред. В.Н.Бибило / БГУ. Мн.: «Право и экономика», 1999. Вып. 10. С. 125–137.

44. *Дорошенко А.В.* Президентство как форма организации исполнительной власти // Гуманит.-эконом. вестн. 1998. №1. С. 107–112.

45. *Драбкин Я.С.* Становление Веймарской Республики. М.: Наука, 1978. 374 с.

46. *Дурденевский В.Н.* Иностранное конституционное право в избранных образцах. Л.: Гос. изд-во, 1925. 261 с.

47. *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства: Пер. с фр. А.Яценко, В.Краснокутского, Б.Сыромятникова. М.: Б-ка для самообразования, 1908. 975 с.

48. *Евдокимов В.Б.* Влияние партий на формирование и отставку правительства в зарубежных странах // Правоведение. 1991. №6. С. 50–57.

49. *Евзеров Р.Я.* Парламентаризм и разделение властей в современной России // ОНС. 1999. № 1. С. 83–94.

50. *Егоров С.А.* Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993. 196 с.

51. Ежегодник Большой Советской Энциклопедии. 1990 / Гл. ред. В.Г.Панов. М.: Сов. энцикл., 1990. Вып. 34. 556 с.

52. *Елисеев Б.П.* Институт Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Рос. акад. упр. М., 1992. 18 с.

53. *Еллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем.; Под ред. Б.А.Кистяковского. СПб.: Изд. Юрид. книж. склада «Право», 1907. 93 с.

54. *Ерин М.Е.* Распад партийной системы и крах Веймарской Республики: Учеб. пособие. Ярославль: Ярослав. гос. ун-т, 1992. 112 с.

55. Закон о Президенте РСФСР / Ведомости Съезда нар. деп. РСФСР. М.: Изд-во Верхов. Совета РСФСР, 1991. №17. 25 апр. 1991 г. Ст. 512. С. 463–466.

56. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб унясенні змяненняў у Закон Рэспублікі Беларусь “Аб Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь”» ад 7 ліпеня 1997 года // Ведомасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. Мінск, 1997. №24. Ст. 463. С. 33–47.

57. Збор дэкрэтаў, указаў Прэзідэнта і пастановаў Урада Рэспублікі Беларусь. Мінск, 1999. №36 (снежань). 150 с.

58. Златопольский Д.Л. Институт президента в Восточной Европе: порядок выборов и ответственность // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. №5. С. 13–21.

59. Иванов С. Первый Джонсон. Первый импичмент // Итоги. 1998. №50. С. 52.

60. Иванян Э. Президентская власть в США // США – Канада: экономика, политика, культура. 1999. №2. С. 36–47.

61. Иванян Э. Президенты: уроки мировой истории (президентский опыт США) // Рос. Федерация. 1996. № 3. С. 40–42; № 4. С. 49–51; № 5. С. 54–56; №6. С. 52–54.

62. Информационно-аналитический материал о деятельности Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (1996–2000). Мн., 2000. 51 [1] с.

63. Какой власти отдать власть? / В.Бобков, В.Мельник, А.Матусевич, А.Шарапо // Знамя юности. 1993. 1 нояб. С. 2.

64. Калякин С. Конституция, демократия и форма правления в Республике Беларусь // НИСЭПИ. 1998. С. 29–34.

65. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 года (са змяненнямі і дапаўненнямі). Прынята на рэспубліканскім рэферэндуме 24 лістапада 1996 г. Мінск: «Беларусь», 1997. 92 с.

66. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Прынята на трынаццатай сесіі Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь дванадцатага склікання 15 сакавіка 1994 г. Мінск: «Полымя», 1994. 29 с.

67. Карбалевич В. Конец «Веймарской» Беларуси // Открытая политика. 1997. №1–2. С. 9–13.

68. Карбалевич В., Левишун В., Мацкевич В. Президентская кампания: стратегия, тактика, итоги // Первые президент. выборы в Респ. Беларусь: основ. итоги. Под. рук. Л.Заико. Мн.: НЦСИ «Восток–Запад», 1994. С. 16–37.

69. Карпенко И. Может, без президента обойдемся? // Мін. праўда. 16 лістапада 1993 г. С. 3.

70. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998. 176 с.

71. Кистяковский Б.А. Философия и социология права / Изд. подгот.: Ю.Н.Давыдов, В.В.Сапов. СПб.: Изд-во Рус. христиан. гуманитар. ин-та, 1998. 798 с.

72. Коваленко Ю. «Вы моя последняя надежда». Письма Франсуа Миттерану // Известия. 1991. 18 марта. С. 5.

73. Козлихин И.Ю. Из истории создания президентской власти в США // Правоведение. 1984. №4. С. 64–68.

74. Комментарий к Конституции Российской Федерации / В.И.Андреанов, С.В.Боботов, Г.В.Васильева и др.; Общ. ред. Ю.В.Кудрявцева. М.: Фонд «Правовая культура»: Юристъ, 1996. 551 с.

75. Комментарий к Конституции Российской Федерации / А.И.Абрамова, А.Б.Агапов, Е.Г.Азарова и др.; Отв. ред. Л.А.Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. М.: БЕК, 1996. 635 с.

76. Конституции государств Восточной Европы: Учеб. и справ. пособие / Отв. ред. Д.А.Ковачев. М.: Инфра-М Норма, 1996. 160 с.

77. Конституционные идеи Андрея Сахарова. М.: Торг. изд. предприятие «Новелла». 95 с.

78. Конституционный закон о взаимных отношениях государственных властей от 16 июля 1875 г. (Франция) // Современные конституции: Сб. действ. конституц. актов. СПб.: Изд. Юрид. книж. склада «ПРАВО», 1907. Т. II. Федерация и республики. С. 538–540.

79. Конституционный закон об организации государственной власти от 25 февраля 1875 года (Франция) // Современные конституции: Сб. действ. конституц. актов. СПб.: Изд. Юрид. книж. склада «ПРАВО», 1907. Т. II. Федерация и республики. С. 535–537.

80. Конституция Германии (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 143–152.

81. Конституция Китайской Народной Республики. Принята на 1-й сессии Всекитайского собрания 20 сентября 1954 года. Пекин: Б.и., 1954. 55 с.

82. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / Е.Б.Абросимова, А.С.Автономов, В.К.Андреев и др.; Под ред. Б.Н.Топорнина. М.: Юристъ, 1997. 717 с.

83. Конституция Российской Федерации: комментарий / Т.Е.Абова, Е.Б.Абросимова, В.К.Андреев и др.; Под. общ. ред. Б.Н.Топорнина. М.: Юрид. лит., 1994. 632 с.

84. Конституция Соединенных Штатов Америки (1787) // США: Конституция и законодат. акты; Под. общ. ред. О.А.Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 29–49.

85. Конституция Французской Республики. Принята 4 октября 1848 года // Законодат. акты Франции. СПб., Книгоизд-во «Молот», 1905. С. 84–106.

86. Конституция Французской Республики. Принята 27 октября 1946 года // Конституция и законодат. акты Французской Республики (по состоянию на январь 1958 года) / Сост. М.А.Крутоголов. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1958. С. 19–41.

87. Конституция Французской Республики. Принята 5 октября 1958 года // Французская Республика: Конституция и законодат. акты; Пер. с фр.; Редкол.: В.А.Туманов и др. М.: Прогресс, 1989. С. 30–52.

88. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе. Гос-во и право. 1998. №10. С. 15–17.

89. Котляров И.В. Социально-политическая ситуация в Республике Беларусь: Анализ, ожидания, перспективы (конец 1995 года). Мн.: Белинформпрогноз, 1995. 44 с.

90. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. №3. С. 148–168.

91. Кривицкий Л. Эволюция президентского режима в Республике Беларусь // Финансы (Беларусь). 1996. №9. С. 4–5.

92. «Круглый стол» в Конституционном Суде. Обсуждаем проекты конституций // Вести Конституц. Суда Респ. Беларусь. 1996. №3. С. 62–76.

93. Крутоголов М.А. Государственный строй Франции по Конституции 1958 года. М.: Госюриздат, 1960. 104 с.

94. Крутоголов М.А. Конституционный Совет Франции: организация и правовые аспекты деятельности. М.: Наука, 1993. 224 с.

95. Крутоголов М.А. Парламент Франции: организация и правовые аспекты деятельности. М.: Наука, 1988. 238 с.

96. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. М.: Наука, 1980. 336 с.

97. Крутоголов М.А. Центральные органы власти Французской Республики. М.: Госюриздат, 1956. 287 с.

98. Кувалдин В.Б. Президентская и парламентская республика как формы демократического транзита (Российский и украинский опыт в мировом контексте) // Полис. 1998. №5. С. 134–138.

99. Кувалдин В.Б. Президентство и демократия. Наш опыт в мировой перспективе // Свобод. мысль. 1998. № 2. С. 4–14.

100. Кузнецов Е.Л. Из истории создания института Президента СССР // Гос-во и право. 1996. №5. С. 95–104.

101. Лазарев Б.М. Президент СССР // Совет. гос-во и право. 1990. №7. С. 3–14.

102. Лардэйрэ Гі. Канстытуцыі і сістэма выбараў: Што кажа гістарычны вопыт? // Пер. з фр. Ю.Барысевіча; Рэд. Л.А.Казыра. Мінск: Фонд Сороса – Беларусь, 1994. №1. Зіма 1992–93. 39 с.

103. Лассаль Ф. О сущности Конституции: Пер. с фр. Ростов н/Д: Изд. «Донская речь» Н.Парамонова, 1905. 74 с.

104. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М.: Норма, 1998. 267 с.

105. Леон Ф.В. Провал президентского переворота в Гватемале // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 89–98.

106. Линц Х.Дж. Достоинство парламентаризма (сравнение президентской формы правления с парламентской) // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 41–51.

107. Линц Х.Дж. Угрозы президентства // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 3–24.

108. Линсет С.М. Культурный фактор (о президентстве в условиях стабильности демократии) // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 35–40.

109. Линсет С.М. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы: Сокр. пер. с англ. В.В.Воронина и Е.В.Зиньковского. М.: «Прогресс», 1972. С. 203–229.

110. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Гос-во и право. 1999. №3. С. 82–90.

111. Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф.: Собр. соч.: В 50 т. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1957. Т. 8. С. 115–127.

112. Марченко М.Н. Политико-правовой статус института президента (исторический аспект) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. №2. С. 3–12.

113. Марченко М.Н. Соотношение законодательной и исполнительной властей в государственном механизме Германии 30-х годов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. №5. С. 3–12.

114. Матарас В. Монарх, президент или парламент // Мін. праўда. 1993. 30 лістапада. С. 3.

115. Мези М. Законодательная власть, исполнительная власть и государственная политика. Тщетные претензии Конгресса на верховенство власти // Разделенная демократия: Сотрудничество и кон-

фликт между Президентом и Конгрессом / Пер. с англ.; Под общ. ред. Дж.Тарбера. М.: Прогресс. Универс, 1994. С. 133–160.

116. *Мерзляков Н.С.* Французская Конституция 1946 года и ее реформа: Учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 1956. 32 с.

117. *Мишин А.А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М.: Наука, 1984. 189 с.

118. *Мишин А.А., Василевич В.А.* Конституция США: политико-правовой комментарий. М.: Междунар. отношения, 1985. 334 с.

119. Монархия или республика? Культурно-исторические очерки / Соч. К.Фромме: Пер. со 2-го доп. нем. изд. В.В.Зеднера. СПб.: Книгоизд. т-во «Просвещение», 1915. 497 с.

120. *Монтескье Ш.-Л.* О духе законов // Монтескье Ш.-Л.: Избран. произведения: Пер. с фр.; Общ. ред. М.П.Баскина. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. С. 159–733.

121. *Новиков Г.Н.* Де Голль, голлисты и голлизм // Нов. и новейшая история. 1990. №3. С. 37–52.

122. *Нойштадт Р.* Президентская власть и нынешние президенты: Пер. с англ. А.А.Захарова. М.: Изд. фирма «Ad Manginem», 1997. 463 с.

123. *Ныторко Ю.И.* Конституционные взаимоотношения Президента и Конгресса США в области внешней политики. Киев: «Навук. думка», 1979. 162 с.

124. О действенности государственной власти в России: (Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собр., 16 февр. 1995 г.). М.: Б.и., 1995. 112 с.

125. *Овчинникова Л.В.* Крах Веймарской Республики в буржуазной историографии ФРГ. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 1983. 217 с.

126. *О’Доннэлл Г.* Делегативная демократия // Пределы власти. М.: Век XX и мир, 1994. С. 52–69.

127. *Ожиганов Э.* Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей и политический режим РФ // Президент – Правительство – исполнит. власть: рос. модель: Сб. ст.; Под ред. И. Шаблинского. М.: Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. С. 41–53.

128. *Окуньков Л.А.* Конституционное развитие института Президента в государствах-участниках СНГ // Журн. рос. права. 1997. №10. С. 3–15.

129. *Окуньков Л.А.* Правительство и Президент (границы взаимодействия) // Журн. рос. права. 1998. №9. С. 77–88.

130. *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М.: Изд. группа Инфра-М Норма, 1996. 235 с.

131. *Окуньков Л.А., Роцин В.А.* Вето Президента / Науч.-практ. пособие. М.: Городец. Формула права, 1999. 346 с.

132. *Ольстон Л.* Краткий очерк современных конституций: Пер. с англ. Мих. Ашк. М.: Изд-во В.М.Саблина, 1905. 78 с.

133. *Орлов А.* Хвост виляет лисицей // Итоги. 1998. №50. С. 48–51.

134. *Орлов А.Г.* Политическая система стран Латинской Америки. М.: Междунар. отношения, 1982. 190 с.

135. *Паречина С.Г.* Влияние Президента на деятельность исполнительной власти: сравнительный анализ // Весн. Белдзяржуніверсітэта. Сер. 3. Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. 2000. №3. С. 62–67.

136. *Паречина С.Г.* Динамика роли президента в политической системе общества // Обществоведение в системе соврем. высш. образования: новые концепции, подходы в теории, методологии и методике преподавания: Тез. докл. респ. науч. конф. Минск, 23 апреля 1999 г. / Бел. гос. пед. ун-т им. М.Танка. В 2 ч. Мн., 1992. Ч. 2. С. 46–47.

137. *Паречина С.Г.* Основные тенденции в концепции разделения властей // Право и демократия: Сб. науч. тр. / Гл. ред. В.Н.Бибило. Бел. гос. ун-т. Мн.: Право и экономика, 1999. Вып. 10. С. 25–31.

138. *Паречина С.Г.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США // Трэцяя рэсп. навук. канф. студэнтаў Рэсп. Беларусь: Тэз. дакл. Мінск, 14–16 мая 1997 г. / Белдзяржуніверсітэт. У 5 ч. Мінск, 1997. Ч. 1. С. 160–161.

139. *Паречина С.Г.* «Система сдержек и противовесов» в США // Сб. науч. работ студентов и аспирантов Белгосуниверситета: В 2 ч. Мн.: Бел. гос. ун-т, 1998. Ч. 1. С. 167–169.

140. *Паречина С.Г.* Становление и развитие института президентства // Весн. Белдзяржуніверсітэта. Сер. 3. Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. 1999. № 3. С. 43–48.

141. *Паречина С.Г.* Традиции президентского правления Франции и их международное значение // Стратегия устойчивого развития и

перспективы цивилизац. динамики на рубеже веков. Материалы междунар. науч. конф. Минск, 21–22 мая 1998 г. / Белгосуниверситет: В 2 ч. Мн., 1998. Ч. 2. С. 95–97.

142. *Паречина С.Г.* Эволюция института президентства в Республике Беларусь // Система права и законодательства в Респ. Беларусь: состояние и перспективы развития. Тез. докл. науч. конф. Гродно, 21–22 апреля 1999 г. / Гроднен. гос. ун-т им. Я.Купалы. В 2 ч. Гродно, 1999. Ч. 2. С. 150–152.

143. Первые президентские выборы в Республике Беларусь: основные итоги / Докл. гр. экспертов: А.П.Вардомацкий, Л.Ф.Заико, В.А.Карбалевиц и др.; Под рук. Л.Заико. Мн.: НЦСИ «Восток – Запад», 1994. 54 с.

144. *Петровская М.М.* Президент и общественное мнение // США: ИПЭ. 1991. №10. С. 23–33.

145. Платон Ф. Исполнительная власть в Пятой Французской Республике: логика и интерпретация // Президент – Правительство – исполнит. власть: рос. модель: Сб. ст. / Под ред. И. Шаблинского. М.: Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997.

146. *Плешков В.Н.* Общество Цинцинната // Вопр. истории. 1973. №11. С. 214–219.

147. *Полунин Б.Л.* Институт преемственности президентской должности в США – сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 // Моск. гос. ун-т. М., 1980. 16 с.

148. *Понамарева Т.* Франклин Рузвельт. Мн.: Фирма «Лит-ра», 1998. 350 с.

149. *Прело М.* Конституционное право Франции /Пер. с фр. Ф.А.Кублицкого; Под. ред. А.З.Манфреда. М.: Изд-во иностран. лит., 1957. 671 с.

150. *Пройсс У.* Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе // Полис. 1996. №1. С. 125–136.

151. Путеводитель по президентству: Реферат / Ю.М.Ледовских и др. М.: ИНИОН, 1991. 127 с.

152. *Пфиффнер Дж.* Разделенное управление и проблемы власти // Разделенная демократия: Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Пер. с англ.; Под общ. ред. Дж.Тарбера. М.: Прогресс. Универс, 1994. С. 55–82.

153. *Радченко В.* Президент Российской Федерации в системе разделения властей // Рос. юстиция. 1995. №8. С. 37–38.

154. Развивающиеся страны: Основные тенденции социально-политической эволюции / Учеб. пособие; Под ред. С.М.Усманова. Иваново: Иванов. гос. ун-т, 1993. 100 с.

155. *Рахманина Т.Н.* Принцип разделения властей в конституционном механизме V Французской Республики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Моск. гос. ун-т. М., 1977. 17 с.

156. *Реут В.И.* Взаимоотношения Президента и парламента Республики Беларусь в законодательном процессе // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. 1999. №1. С. 65–70.

157. *Реут В.И.* Закон, декрет, указ: проблема соотношения юридической силы // Вестн. Высш. хоз. суда Респ. Беларусь. 1999. №2–3. С. 131–136.

158. *Реут В.И.* Проблемы в Конституции Республики Беларусь и пути их преодоления // Вестн. Высш. хоз. суда Респ. Беларусь. 1999. №4. С. 41–47.

159. *Решетников Г.Л.* Указная власть Президента США в современный период: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Свердлов. юрид. ин-т им. Р.А.Руденко. Свердловск, 1984. 17 с.

160. *Розенталь П.И.* Жизнь и смерть учредительных собраний. П.Г.: Книга, 1918. 109 с.

161. *Ромашко В.И.* Премьер-министр французской Республики (правовой статус и практика): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / БГУ. Минск, 1996. 21 с.

162. *Рукосуев Е.Ю.* Короли, президенты, премьеры... Науч.-справ. изд. РАН. Екатеринбург, УрО РАН, 1996. 301 с.

163. *Рябов С.В.* Институт президента в буржуазно-демократических странах Латинской Америки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Моск. гос. ун-т. М., 1977. 17 с.

164. *Савельев В.А.* Президент и принцип разделения властей: история и современность // США: ЭПИ 1992. №1. С. 38–47.

165. *Самуйлов С.М.* О президентской власти в США // США: ЭПИ. 1990. №9. С. 13–29.

166. *Самуйлов С.М.* Президентские кризисы: общее и особенное // США: ЭПИ. 1989. №4. С. 23–32.

167. *Сахаров Н.* Соотношение полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ: правовые нормы и практика российской

государственности // Президент – Правительство – исполнит. власть: рос. модель: Сб. ст. / Под ред. И.Шаблинского. М.: Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. С. 28–40.

168. *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М.: Юрид. лит., 1994. 176 с.

169. *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / РАН, Ин-т США и Канады. М., 1994. 42 с.

170. *Селезнев Л.И.* Политическая система США. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1995. 183 с.

171. *Серебренников В.П.* Конституционное право Франции: Проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой Республики 1958–1976 годов. Мн.: Изд-во Бел. гос. ун-та, 1976. – 240 с.

172. *Серебренников В.П.* Проблемы конституционного права современной Франции (анализ государственно-правовых институтов V Республики: 1958–1982 гг.): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Бел. гос. университет. Мн., 1982. 42 с.

173. *Сироткин В.Е.* История Франции: Пятая Республика. М.: Высш. шк., 1989. 197 с.

174. *Скуратов Ю.И.* Конституционные основы и практика функционирования президентской власти // Конституц. строй России: Сб. науч. ст.; Редкол.: Е.К.Глушко и др. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1995. М. 130 с.

175. *Скуратов Ю.И.* Парламент и Президент в Конституции Российской Федерации // Рос. Федерация. 1994. №5. С. 4–7.

176. *Скуратов Ю.И., Шафир М.А.* Президентская власть в СССР / Правление Всесоюз. о-ва «Знание», Всесоюз. центр юрид. всеобуча. М.: Б.и., 1991. 52 с.

177. *Соболева В.В.* Законотворческая деятельность Президента Клинтона в 1993 году // США: ЭПИ. 1994. №3. С. 72–73.

178. *Согрин В.В.* Президенты и демократия: Американский опыт / Рос. ассоц. полит. наук. М.: Весь мир, 1998. 199 с.

179. *Сталин И.В.* О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 года. Л.: Партиздат ЦК ВКП (б), 1936. 37 с.

180. Становление американского государства / С.А.Исаев, А.А.Фурсенко, В.Н.Плешков и др.; Отв. ред. А.А.Фурсенко. СПб.: Наука, 1992. 318 с.

181. *Таявловский М.* Я вижу Беларусь только парламентской республикой // Народ. газета. 1993. 6 окт. С. 2.

182. *Тиковенко А.Г.* Принцип разделения властей: теория и практика // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. 1997. № 1. С. 32–37.

183. *Токвиль А.* Демократия в Америке: Пер. с фр. М.: Прогресс, Литера, 1994. 560 с.

184. *Токвиль А.* Старый порядок и революция: Пер. с фр. М.Федоровой. М.: Моск. филос. фонд, 1997. 252 с.

185. *Трещенкова Н.Ю.* Новое в законодательстве об организации и деятельности высших коллегиальных органов государственной власти (опыт зарубежных европейских социалистических стран) // Проблемы соврем. совет. законодательства. 1987. №39. С. 91–102.

186. *Уилсон Дж.* Американское правительство / Пер. с англ. Г.А.Стеценко и др. М.: Прогресс. Универс, 1995. 510 с.

187. *Урьяс Ю.Л.* Механизм государственной власти в ФРГ / Отв. ред. Н.С.Крылов; АН СССР, Ин-т гос-ва и права. М.: Наука, 1988. 191 с.

188. *Ушаков В.А.* Америка при Вашингтоне. Л.: Наука, 1983. 287 с.

189. *Уэйн С.* Действующая американская Конституция // США: ЭПИ. 1992. №1. С. 59–63.

190. Федералист: Политическое эссе А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея / Пер. с англ.; Под общ. ред. К.Н.Яковлева. М.: Прогресс, 1993. 592 с.

191. *Фишер Л.* Военные полномочия: потребность в коллективных решениях // Разделенная демократия: Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Пер. с англ.; Под общ. ред. Дж.Тарбера. М.: Прогресс. Универс, 1994. С. 242–265.

192. Французские конституции XIX столетия и Наполеон III. СПб.: Тип. Н.Неклюдова, 1871. 332 с.

193. *Фридман Л.* Введение в американское право / Пер. с англ. Г.Седуна; Под ред. М.Калантаровой. М.: Прогресс. Универс, 1993. 286 с.

194. *Холмс С.* Сверхпрезидентство и его проблемы // Конст. право: вост.-европ. обозрение. №4 (5). Осень 1993 г. / №5 (6), Зима 1994 г. С. 22–25.

195. Холмс С. Посткоммунистический институт президента // Конст. право: вост.-европ. обозрение. №4 (5). Осень 1993 г. / №5 (6). Зима 1994 г. С. 53–57.

196. Хутинаев И.Д. Институт Президента и проблемы формы государства. М.: Луч, 1994. 40 с.

197. Хутинаев И.Д. Институт Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Центр гос-ва и права Рос. акад. управления. М., 1994. 17 с.

198. Чарноў В. Форма праўлення ў Беларусі і варыянты яе трансфармацыі // Ад «тутэйшасці» да нацыянальнай дзяржаўнасці: Зб. ст./ С.Шушкевіч, Ю.Хадыка, М.Пліско і інш. Б.м.: Б.в., 1999. С. 164–183.

199. Червяков А. Институты власти во Франции // Междунар. экономика и междунар. отношения. 1994. №8–9. С. 87–92.

200. Челябинский А. Нужна стабильная и компетентная власть (аргументы в пользу Президента) // Совет. Белоруссия. 1993. 17 нояб. С. 1–2.

201. Черниловский З.Н. Институт президентуры в свете исторического опыта // Сов. гос-во и право. 1991. № 6. С. 110–116.

202. Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР, 21–25 мая 1991 г.: стеногр. отчет. В 4 т. М.: Верхов. Совет СССР, 1991. Т. 1. 317 с.

203. Чиркин В.Е. Государственная власть в развивающихся странах. М.: Наука, 1990. 238 с.

204 Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 441 с.

205. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Гос-во и право. 1994. №1. С. 109–115.

206. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения: Учеб. курс. М.: Изд. дом “Артикул”, 1997. 351 с.

207. Чиркин В.Е. Президентская власть // Гос-во и право. 1997. №5. С. 15–23.

208. Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. М.: Наука, 1982. 193 с.

209. Чудаков М. Президент – совесть нации // Беларус. думка. 1992. №5 (май). С. 5.

210. Шабайлов В. Президентская власть: за и против // Знамя юности. 1993. 19 нояб. С. 4.

211. Шаблинский И. К вопросу о формировании концепции власти в Конституции 1993 г. // Президент – Правительство – исполнит. власть: рос. модель: Сб. ст.; Под ред. И.Шаблинского. М.: Центр констит. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. С. 15–27.

212. Шмавонян Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: Опыт Армении // Гос-во и право. 2000. №1. С. 87–97.

213. Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе: (Очерки парламентской деятельности). М.: Наш дом, 1997. 186 с.

214. Энтин Л.В. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юр. лит., 1995. 175 с.

215. Эсмен А. Общие основания конституционного права / Пер. с фр.; Под ред. В.Дерюжинского. СПб.: Изд. О.Н.Поповой, 1898. 357 с.

216. Basic Facts: About the United Nations. N. Y.: United Nations Publications, 1998. 374 p.

217. Bäume K. Das politische System der BRD. München: Piper, 1993. 417 s.

218. Buchner G. Die Bundesrepublik Deutschland: Basiswissen für Staatsbürger. München: Humboldt-Taschenbuchverlag Jacobi KG, 1994. 240 s.

219. Busse V. Bundeskanzler und Bundesregierung: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. Heidelberg: Hüthig, 1997. 195 s.

220. Dederke K. Reich und Republik (Deutschland 1917–1933). Stuttgart: Klett-Cotta, 1996. 227 s.

221. Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11.8.1919 // Die Erste Republik: Dokumenten zur Geschichte des Weimarer Staates. München–Zürich: Herausgeber von Peter Longerich, 1992. S. 105–127.

222. Duverger M Institutions politiques et droit constitutionnel : 11-ed. Paris, Presses universitaires de France, 1970. 822 p.

223. Gesetz über die vorläufige Reichgewalt v. 10.02.1919 // Die Erste Republik: Dokumenten zur Geschichte des Weimarer Staates. – München–Zürich: Herausgeber von Peter Longerich, 1992. S. 103–105.

224. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Baden-Baden, 1994. 118 s.

225. Kissinger H. The Diplomacy of detente. N. Y.: Martin's Press, 1977. 278 p.

226. *Lindner R.* Präsidialdiktatur in Weißrußland: Wirtschaft, Politik und Gesellschaft unter Lukašenka // Osteuropa. 1997. №10/11. S. 1038–1052.

227. *Möller H.* Weimar. Die unvollende Demokratie. München: Deutscher Taschenbuch Verl., 1994. 292 s.

228. *Palmer D.C.* Military in Latin America // Latin America Perspectives in a Region. N. Y., 1987. 327 p.

229. *Pötzsch H.* Die deutsche Demokratie. Bonn: Sonderaufl. für die Landeszentralen für polit. Bildung, 1995. 144 s.

230. *Rudzio W.* Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung. Opladen: Leske und Budrick, 1990. 512 s.

231. Shugart M., Cary J. Presidents and assemblies constitutional design and electoral dynamics. N. Y.: Cambridge University Press, 1992. 316 p.

232. *Schlesinger A.* The Imperial Presidency. Boston: Houghton Mifflin, 1973. 505 p.

233. *Stepan A., Skach C.* Constitutional Frameworks and Democratic Constitution. / «Word Politics». 1989. №46 (October). P. 3–12.

234. *Weber M.* Reichspräsident // M.Weber. Gesamelte politische Schriften. 5 aufl. Tübingen: Mohr, 1988. S. 500–503.

235. *Welan M.* Der Bundespräsident: Kein Keiser in der Republik. Wien: 1992. 322 s.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение..... 3

Степень разработанности темы..... 5

Глава 1

**Институт президентства
в контексте политической трансформации**..... 8

1.1. Определение и содержание термина
«институт президентства»..... 8

1.2. Различные системы правления: за и против..... 10

1.3. Полупрезидентская республика
как наиболее оптимальная система правления
для стран с трансформационной демократией..... 15

1.4. Специфика института президентства
при «смешанной» системе правления..... 18

Глава 2

**Возникновение и становление института президентства
в современных политических системах** 25

2.1. Процесс создания института президентства в США
и результат его «копирования»
странами Латинской Америки..... 25

2.2. Возникновение первых
президентских республик в Европе 32

2.3. Особенности становления института президентства
при тоталитарном режиме 39

2.4.«Имплантация» института президентства в «советскую» систему правления.....	44
---	----

Глава 3

Эволюция института президентства.....	55
3.1. Усиление власти Президента США за счет развития экстраконституционных полномочий	55
3.2. Различные варианты президентской власти во Франции.....	70
3.3. Президент ФРГ: путь от «эрзац-кайзера» до представительской фигуры	81
3.4. Основные тенденции в эволюции института президентства в трансформационных странах.....	89

Глава 4

Место Президента в системе разделения властей: сравнительный анализ.....	103
4.1. Влияние Президента на формирование и деятельность исполнительной власти.	103
4.2. Участие Президента в законодательном процессе	113
4.3. Полномочия Президента по формированию судебной системы	130

Заключение	134
-------------------------	------------

Приложение 1. Конституционный статус и полномочия президентов США, ФРГ, Франции, России и Беларуси	137
--	-----

Приложение 2. Страны, имеющие в своем государственном устройстве институт президентства	141
---	-----

Список использованных источников.....	144
--	------------