



Институт ПРЕЗИДЕНТСТВА в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации

А.В. Кынев

Кынев Александр Владимирович, кандидат политических наук, ведущий эксперт Международного института гуманитарно-политических исследований, помощник депутата Государственной думы РФ В.В.Игрунова.

Сравнительное исследование хода и результатов постсоциалистической политической трансформации в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) — одно из наиболее актуальных, но, как ни парадоксально, недостаточно разработанных направлений и в отечественной, и в зарубежной политологии. В настоящее время налицо явное преобладание работ либо излишне общих, исключающих подробный анализ отдельных институтов, либо, напротив, сугубо страновых. При этом складывающиеся в регионе политические режимы нередко рассматриваются в виде неких нерасчлененных целостностей, что оставляет открытым вопрос об адекватности выбора переменных, т.е. единиц наблюдения и объяснения, а следовательно — о достоверности полученных выводов. Между тем без детального компаративного исследования эволюции конкретных политических институтов в рамках ЦВЕ в целом невозможно выявить общее и особенное в постсоциалистическом транзите.

В данной связи особый интерес представляет институт главы государства (президента). Изучение его возникновения и развития позволяет лучше понять суть изменений, происходящих в бывших социалистических странах, особенности оформившихся там политических режимов, а также осмыслить процесс перехода не только как смену политического строя, но и как попытку синтеза различных моделей и идей, обращение к уже имеющимся аналогам и поиск новых институциональных механизмов.

Для определения специфики института президентства в странах ЦВЕ необходимо прежде всего выявить сходства и различия между отдельными его модификациями, а затем сопоставить действующие в регионе модели с теми, которые распространены в других частях планеты. При проведении подобного исследования оптимальным представляется метод сравнительного анализа. Преимущество данного метода заключается в том, что он оперирует не с выборками, а со всеми доступными примерами релевантных явлений, и поэтому формулируемые на его основе объяснения имеют не вероятностный, но окончательный характер. В центре внимания ученого оказываются конфигурации условий, и, используя сравнительный метод, он может определить, какие специфические комбинации условий связаны с теми или иными исходами либо процессами [Рэгин 1997]. При изучении института президентства такими конфигурациями условий предстают процедура избрания президента, объем президентских полномочий и т.д. Единицей наблюдения выступает институт президентства в конкретной стране; единицей объяснения — институт президентства как таковой.

Типологизация систем с институтом ПРЕЗИДЕНТСТВА

Критерии типологизации

В современной политологии и теории государства и права республики традиционно подразделяются на три типа: (1) парламентские, где исполнительная власть принадлежит правительству, формируемому парламентским большинством и

подотчетным парламенту, а полномочия главы государства невелики; (2) президентские, где исполнительную власть возглавляет президент, которому подотчетно правительство, и (3) президентско-парламентские, или полупрезидентские, где правительство формируется парламентским большинством, но при этом несет ответственность и перед президентом, обладающим рядом исполнительных полномочий. Это весьма распространенная, но крайне схематичная и грубая классификация, затемняющая разнообразие моделей государственного устройства.

Предпринималось множество попыток более детальной типологизации президентских и парламентских систем. Так, Д.Верни разработал список из 11 критериев, позволяющих, по его мнению, отличать президентские системы от парламентских, а также от систем, которые он называл “ассамблейным правлением” [Verney 1959: 39-57, 75-77]. В свою очередь, А.Лейпхарт утверждал, что для определения президентской системы принципиально важны лишь два критерия — всенародное избрание президента и его независимость от доверия парламента, — тогда как остальные не отражают ее имманентных свойств [Lijphart 1984: 66-71]. В 1989 г. он же сформулировал третий критерий: верховная исполнительная власть принадлежит одному человеку [Lijphart 1989].

Одно из самых известных определений президентских режимов было сформулировано М.Шугартом и Дж.Кэри. Согласно ему, президентская система предполагает:

1. Всенародное избрание носителя верховной исполнительной власти (вне зависимости от того, является ли таковой единоличным или коллегиальным);
2. Сроки полномочий носителя верховной исполнительной власти и законодательного органа фиксированы и не зависят от доверия сторон друг к другу (т.е. президент не может распустить парламент, а парламент — низложить президента, и отсутствует механизм досрочных выборов);
3. Выборная исполнительная власть назначает правительство и определяет его состав [Шугарт, Кэри 1997: 200].

Помимо “чисто” президентского, Шугарт и Кэри описывают премьер-президентский режим 1, который подразумевает наличие и премьер-министра, как при парламентской системе, и всенародно избранного президента. Отличительные признаки премьер-президентской системы:

1. Президент избирается всенародно;
2. Президент наделен существенными полномочиями;
3. Наряду с президентом имеются премьер-министр и кабинет, которые ответственны перед законодательным собранием.

Под “существенными полномочиями” понимаются не только законодательные прерогативы, скажем, возможность вынести законопроект на референдум или оспорить его в судебном порядке, но и право роспуска парламента. Черта, при пересечении которой режим перестает быть премьер-президентским, по Шугарту и Кэри, — предоставление президенту права единолично решать вопрос о смещении министров 2 [Шугарт, Кэри 1997: 204-205].

Попытки классифицировать республиканские режимы предпринимались и отечественными авторами. Например, Н.А.Сахаров подразделяет республики на президентские, полупрезидентские и парламентские. Однако выделенные им признаки режимов каждого типа имеют не жесткий, а вероятностный характер. Так, приводя в качестве образца президентской республики США, автор тут же указывает, что латиноамериканская и еще в большей степени афроазиатская модели

президентства совершенно иные. Отличие полупрезидентской системы от парламентской он видит в том, что в одном случае президент разделяет исполнительную власть с главой правительства, а в другом исполнительная власть принадлежит правительству, ответственному только перед парламентом, но при этом относит ряд стран, где по конституции действует система второго типа, к полупрезидентским (Чехию, Болгарию, Италию, Литву, Эстонию и др.) [Сахаров 1994]. В результате предлагаемая Сахаровым типологизация режимов есть не более чем его собственная экспертная оценка.

Таким образом, приходится заключить, что типологизации с исчерпывающим перечнем признаков, которые бы позволяли безошибочно классифицировать систему органов государственной власти каждой конкретной страны, пока не создано. Разумеется, как справедливо отмечали Шугарт и Кэри, никакая классификация не в состоянии зафиксировать все многообразие способов разделения властей и объемов президентских полномочий [Шугарт, Кэри 1997: 206]. Но этого и не требуется. Достаточно обозначить существенные характеристики, определить границы обобщений и установить жесткие критерии, позволяющие судить о принадлежности государства к некоему определенному типу.

Основанием для выделения последних должна служить их принципиальная значимость для политической системы, т.е. модификация любого из критериев должна вести к образованию иной политической системы. Главное внимание при выборе критериев следует уделять их влиянию на партийную систему, поскольку, как обнаружили М.Дюверже, Р.Арон и др., она отражает важнейшие особенности политического режима [см. Дюверже 2000: 266-267; Арон 1993: 71-91]. Очевидно, что подобными критериями в первую очередь будут выступать “системные” принципы — специфика избирательной системы и порядок формирования органов власти. Что же касается такого показателя, как распределение функций между органами власти в собственно законотворческом процессе, то он не является ключевым с точки зрения формирования основных характеристик политической системы.

На мой взгляд, при классификации систем с институтом президентства следует исходить из семи перечисленных ниже критериев. При этом нужно учитывать, что типологизация по данным критериям имеет смысл только в условиях конкурентной политической среды. Если в стране существует монополия на власть, то конституционное разграничение полномочий оказывается формальным и не играет той роли, которая ему отводится в демократических обществах.

1. Состав избирательного корпуса. Всенародное избрание ставит президента в совершенно иное положение, нежели избрание парламентом, поэтому данный критерий считают важнейшим все исследователи института президентства. Как отмечает известный юрист Д.Л.Златопольский, при выборах “всем избирательным корпусом страны Парламент и Президент формально обретают одинаковый статус: в результате этого, естественно, вопрос об ответственности Президента перед Парламентом, как правило, даже не возникает” [Златопольский 1996: 24]. При прочих равных президент, избранный непосредственно населением, будет гораздо независимее президента, избранного парламентом.

2. Способ избрания (для президентов, избираемых населением). Выборы президента по определению являются мажоритарными 3. Мажоритарная избирательная система и, следовательно, президентская республика стимулируют возникновение гетерономных партий, ориентированных на привлечение голосов всех слоев населения, что создает благоприятные условия для политического централизма и стремления к максимальному общественному согласию.

Формула, по которой устанавливается победитель, оказывает серьезное влияние на характер партийной системы. Общеизвестно, что “мажоритарная система в один тур способствует установлению двухпартийности, пропорциональная система, наоборот, — многопартийности, а мажоритарная в два тура — объединению партий в коалиции” [Гаджиев 1995: 171]. При системе относительного большинства для достижения успеха необходимо заранее определить единого кандидата для максимально широкого спектра сил. В США это достигается с помощью института

“праймериз”, в других странах действуют иные механизмы взаимных консультаций. При системе абсолютного большинства партии, как правило, в первом туре выступают поодиночке, а во втором поддерживают согласованного кандидата, формируя различные конфигурации двухполюсных коалиций.

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

4. Механизм формирования правительства. Важно не только наличие самостоятельного поста главы кабинета, но и механизм формирования правительства, прежде всего распределение полномочий, касающихся назначения и смещения его членов. Очевидно, что данный фактор имеет решающее значение с точки зрения иерархического подчинения правительства президенту или парламента. Чем важнее роль президента при назначении и увольнении министров, тем в большей степени он контролирует правительство. Существенно также, насколько самостоятелен президент при выборе кандидата в премьер-министры, может ли он по своей воле отправить в отставку правительство. Если при прочих равных в одной стране президент наделен таким правом, а в другой нет, то речь идет о разных типах президентского режима, так как президент обладает там неодинаковым политическим влиянием и его взаимоотношения с правительством стоятся на совершенно разной основе.

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

6. Наличие/отсутствие ограничений на переизбрание. Включение данного критерия обусловлено тем, что предоставление президенту права баллотироваться на новый срок усиливает его властные возможности и меняет отношение к лицу, занимающему президентское кресло. При этом следует отметить, что какого-либо влияния на особенности политической системы продолжительности президентского мандата не было обнаружено и никто из исследователей никогда не использовал этот показатель при типологизации президентских режимов [4](#).

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

Режимы с досрочными выборами менее стабильны. Поскольку выборы могут быть назначены практически в любой момент, партиям следует находиться в постоянной “боеготовности”. Соответственно, их актив должен быть всегда мобилизован, и, чтобы этого добиться, партии иногда сознательно провоцируют политическую нестабильность и расшатывают государственные институты. Кроме

того, продолжительность досрочной избирательной кампании часто бывает крайне мала, что затрудняет создание коалиций.

Типы систем с институтом президентства

В соответствии с представленными критериями можно выделить следующие основные, реально существующие типы систем с институтом президентства:

Североамериканский тип. США — исторически первая президентская республика (создана в 1787 г.). Впоследствии опыт США был использован при составлении конституций стран Латинской Америки, большинства стран Африки и многих иных.

Президент США избирается населением (формально — через систему выборщиков) по однотуровой системе относительного большинства. Он является главой не только государства, но и правительства; назначает членов правительства при условии утверждения их в Конгрессе; не имеет права распускать высший законодательный орган, который, в свою очередь, не вправе выразить недоверие правительству; не может быть избран более двух сроков подряд. Механизм досрочных выборов отсутствует, четко оговорен порядок замещения вакансий.

Латиноамериканский тип. Формально латиноамериканская модель, подобно североамериканской, основана на разделении властей, однако система “сдержек и противовесов” здесь развита слабее, а законодательная и судебная ветви власти по объему прав заметно уступают исполнительной. Хотя в последние десятилетия этот дисбаланс полномочий постепенно сглаживается, ряд исследователей определяют латиноамериканские режимы как “чистый президенциализм”, “легальную диктатуру” и т.д. [Орлов 1995: 8]. К данному типу относятся все страны Латинской Америки, кроме Суринама и Перу.

В странах латиноамериканского типа президенты избираются непосредственно населением по мажоритарной системе абсолютного большинства. (В Боливии, если никто из претендентов не набрал в первом туре свыше половины голосов, его выбирает парламент из числа лидирующих кандидатов. Ранее такая же система действовала в Чили.) Они возглавляют правительства, но иногда имеют подотчетного себе номинального руководителя кабинета (в Аргентине — министр-координатор); назначают членов правительства без согласия парламента и наделены обширными полномочиями в случае чрезвычайных ситуаций; лишены права распускать высший законодательный орган, который, в свою очередь, не вправе выразить недоверие правительству. В большинстве стран региона запрещено переизбрание главы государства на следующий срок и в качестве президента, и в качестве вице-президента, причем иногда этот запрет распространяется и на родственников действующего президента [5](#).

Конституции латиноамериканских стран не предусматривают досрочных президентских выборов. Если пост президента оказался вакантным, функции президента исполняет вице-президент, а при отсутствии такового — глава законодательного органа либо избранный парламентом временный президент. Вместе с тем отсутствие поста вице-президента является скорее исключением, более того, в ряде стран — например, в Панаме, Гондурасе, Коста-Рике и Перу, — предусмотрено даже несколько вице-президентов.

Французский тип. Классический для полупрезидентских (или президентско-парламентских) республик строй был установлен во Франции Конституцией 1958 г. Аналогичные режимы действуют также в Алжире, Шри-Ланке и некоторых других странах.

В государствах французского типа президент избирается населением по мажоритарной системе абсолютного большинства и является только главой государства. Правительство подотчетно и парламенту, и президенту; по итогам парламентских выборов президент назначает премьер-министра и по представлению последнего — остальных членов правительства. Президент наделен обширными

полномочиями во всех сферах государственной жизни; он имеет право распускать нижнюю палату парламента и назначать новые выборы 6, а также переизбираться на свой пост неограниченное число раз. Предусмотрен институт досрочных президентских выборов, в преддверии которых функции президента временно исполняет председатель Сената.

Российский тип. Институт президентства был введен в России в 1991 г., полномочия президента регламентированы Конституцией 1993 г. В соответствии с ней президент РФ избирается непосредственно населением по двухтуровой мажоритарной системе. Он назначает (с согласия нижней палаты парламента) председателя правительства, а также — уже самостоятельно — всех остальных министров и может в любой момент отправить правительство в отставку. При определенных обстоятельствах президент вправе распустить Государственную Думу 7 (ст.111 и 117 Конституции РФ). Вместе с тем один человек не может быть избран президентом более двух раз подряд, а в случае вакансии назначаются досрочные выборы.

Как и в государствах французского типа, президент РФ является главой государства, но не главой правительства. Однако во Франции правительство формируется парламентарным большинством, что уравнивает право президента на роспуск Национального Собрания. В России же парламента лишь утверждает кандидатуру премьер-министра, так что право президента на роспуск Государственной Думы ничем не уравновешено. Полномочия президента России превышают и полномочия президента США, ибо, как уже говорилось, последний ни при каких условиях не может распустить Конгресс, а тот, со своей стороны, утверждает все персональные назначения в правительстве.

Президентские системы российского типа действуют в Казахстане, Киргизии, Белоруссии, Узбекистане, Таджикистане, Азербайджане и Армении.

Парламентарный тип. Парламентарные республики можно разбить на две группы: условно мягкого типа, при котором президента избирает население, и условно жесткого, при котором его избирает парламента. К первой группе относятся Исландия, Ирландия, Австрия, Германия, Монголия, Сингапур, Эстония и Литва, ко второй — Швейцария, Греция, Израиль, Латвия, Индия, Италия, Молдова и ряд других.

Для парламентарных республик характерны: избрание президента парламентом (в “мягких” парламентарных республиках — населением по мажоритарной системе абсолютного большинства); формирование правительства парламентарным большинством и ответственность правительства перед законодательным собранием; отсутствие у президента исполнительных полномочий и реального права на роспуск парламента; 8 отсутствие ограничений на переизбрание на пост президента и наличие института досрочных президентских выборов.

Можно выделить еще несколько особых форм, отличающихся от вышеперечисленных по некоторым показателям.

Перуанский тип занимает промежуточное положение между латиноамериканским и французским вариантами и близок к российскому. Президент Перу вправе распустить парламента, при этом в стране имеется самостоятельный глава правительства. Подобно президентам России и стран Латинской Америки, президент Перу самостоятельно назначает членов правительства, но в отличие от России и Франции при замещении вакантного поста президента не проводятся досрочные выборы: полномочия главы государства автоматически переходят к вице-президенту.

Украинский тип правомерно рассматривать в качестве переходного между французским и российским. Он во многом напоминает российский, однако на Украине возможности президента прибегнуть к роспуску парламента значительно уже, нежели в России. Кроме того, хотя президент Украины лично назначает большинство чиновников, ряд назначений ему надо согласовывать с Верховной Радой или главой правительства.

Кипрский тип повторяет североамериканскую модель за исключением трех позиций: на Кипре президентские выборы проводятся по двухтуровой системе, нет поста вице-президента и существует институт досрочных выборов. Похожая система действует на Мальдивских и Сейшельских островах, в Грузии.

Южноафриканский тип тоже похож на североамериканский, однако в отличие от США президент ЮАР избирается парламентом, и имеется институт досрочных выборов. Аналогичная модель, но без института досрочных выборов, используется в Индонезии и Суринаме.

Пакистано-турецкий тип сходен с французским, но в странах с подобной системой президент избирается парламентом и не может претендовать на переизбрание.

Ливанский тип в чем-то напоминает турецкий, но при этом обладает выраженной спецификой. В Ливане высшие государственные посты закреплены за представителями разных конфессий. Президент избирается парламентом, но обязательно из христиан-маронитов, премьер-министр — из мусульман-суннитов, председатель парламента из шиитов, а его заместитель и заместитель премьер-министра должны быть православными. Разграничение власти носит мягкий характер, и все базовые права осуществляются сообща.

Углубляясь в детализацию, можно выделить еще несколько разновидностей смешанных систем, например индонезийскую, суринамскую, португало-финскую. Следует также учитывать, что в ряде стран третьего мира существуют явно временные формы, которые, скорее всего, постепенно приблизятся к одному из обозначенных типов.

Институт ПРЕЗИДЕНТСТВА в странах ЦВЕ

Генезис

Бывшие социалистические страны ЦВЕ можно условно разделить на две группы. Первую группу образуют страны, имевшие более или менее продолжительный опыт национальной государственности (например, Венгрия, Болгария, Польша, др.), вторую — те, которые обрели ее только в конце прошлого века (Словакия, Македония и др.). С окончанием второй мировой войны во всех этих странах к власти пришли коммунисты и был установлен режим “народной демократии”. Особенность такого режима заключалась в том, что, несмотря на конституционно закрепленный принцип верховенства народа и наличие представительных органов, реальная власть принадлежала коммунистической партии. Высший партийный орган принимал все важнейшие решения, а его лидер выступал в качестве подлинного главы государства. Тем не менее формальные схемы государственного устройства стран региона сохранили определенную преемственность с существовавшими ранее. Иными словами, сложившиеся там системы политических институтов являли собой синтез советской модели управления и элементов национальной политической традиции.

В ходе реформ конца 1980-х годов во всех странах ЦВЕ был введен (или сохранен имевшийся ранее) институт президентства. Первоначально глава государства избирался парламентом, однако по мере углубления преобразований в большинстве стран был осуществлен переход к прямым президентским выборам. При этом четко прослеживалась следующая закономерность: чем большую роль в процессе перемен играли реформированная компартия либо покинувшие ее ряды функционеры, тем мощнее оказался институт президентства; чем активнее действовали бывшие диссиденты, тем сильнее стал парламент. Главная борьба шла как раз по тем позициям, которые были выбраны мною в качестве критериев типологизации: процедура избрания, способ формирования правительства, право на роспуск парламента и т.д.

История создания института президентства в ЦВЕ отражает основные моменты развития политических систем стран региона в 1990-е годы. Огромное влияние на ход

этого процесса оказали как политические традиции конкретных сообществ, так и внешние факторы, прежде всего политика Запада и молчаливое согласие СССР на замену однопартийных режимов конституционно-плюралистическими. Вместе с тем необходимо учитывать, что ни та, ни другая внешняя сила не пыталась навязать странам ЦВЕ какое-то определенное государственное устройство: непосредственная выработка институциональных форм была оставлена на усмотрение самих восточноевропейцев. Правда, известно несколько случаев прямого вмешательства Запада в политический процесс рассматриваемых стран — но только в кризисных ситуациях. Наиболее ярким примером здесь могут служить Дейтонские соглашения, определившие конституционный строй Боснии и Герцеговины и узаконившие вмешательство международных организаций в формирование и деятельность органов власти этой страны.

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

Анализ генезиса института президентства в странах ЦВЕ позволяет сделать вывод, что во всех случаях этот институт был введен легитимным путем или, по крайней мере, легитимирован последующими референдумами или решениями свободно избранных Учредительных Собраний и парламентов. (В странах бывшей Югославии большое значение имела внешняя легитимация.) В ходе конституционного процесса шло согласование позиций основных политических сил соответствующих стран, и чем активнее использовались согласительные процедуры и механизмы, в частности так наз. “круглые столы”, тем прочнее оказалась созданная в итоге система.

К настоящему времени институт президентства в ЦВЕ в целом устоялся и достаточно стабилен, что позволяет производить его типологизацию.

Основные характеристики

С точки зрения состава избирательного корпуса при выборах президента бывшие социалистические страны ЦВЕ делятся на две группы. В первой, к которой относится подавляющее большинство стран (Польша, Словакия, Словения, Хорватия, Югославия, Сербия и Черногория, Македония, Болгария, Румыния), президент избирается населением по двухтуровой системе абсолютного большинства, во второй (Венгрия, Чехия и Албания) — парламентом. Особняком стоит Босния и Герцеговина, где функции главы государства выполняет коллегиальный орган, избираемый населением по “преференциальной” системе (разновидность системы единого переходящего голоса).

Во всех странах ЦВЕ президент является главой государства, но не правительства. Кандидатура премьер-министра предлагается президентом, однако право окончательного утверждения главы кабинета в должности принадлежит парламенту. Другие члены правительства либо утверждаются парламентом единым списком посредством вотума доверия, либо назначаются президентом по представлению главы правительства. Особенность большинства стран региона состоит в том, что ключевые решения президент и премьер-министр принимают сообща.

Практически повсеместно, за исключением Македонии, а также Боснии и Герцеговины, президент наделен правом роспуска парламента (в оговоренных конституцией случаях). Наибольшие возможности в этом плане у президентов Хорватии, Сербии и Болгарии, почти гипотетические — у президентов Словении и Венгрии. В Болгарии президент, распустив парламент, может назначить беспартийное “служебное” правительство.

Повсюду, кроме Словении, президент обладает правом вернуть в парламент закон для повторного рассмотрения. Он также уполномочен издавать указы и распоряжения в рамках своей компетенции.

Президент производит назначения на ряд важнейших государственных постов, перечень которых различен для разных стран. Максимальными полномочиями в этой сфере обладают президенты Польши, Хорватии, Албании, Венгрии, Болгарии, Югославии и Сербии. Обычно президент координирует внешнюю политику, а в некоторых случаях (в Хорватии, Болгарии, Румынии, Словакии, Польше, Сербии, Черногории, Албании) за ним закреплено исключительное право на объявление референдума, которое является важным инструментом политического влияния.

Для всех стран ЦВЕ характерно предоставление президенту широких полномочий в случае войны, ее угрозы или при иных чрезвычайных обстоятельствах. Особенно выделяются в данном отношении президенты Хорватии, Польши, Сербии, Албании и Венгрии.

На протяжении 1990-х годов в странах региона происходило постепенное расширение полномочий президента. Немалую роль в этом сыграли конституционные суды, практически всегда трактовавшие спорные моменты в конституции в пользу президентов. Возможно, такая их позиция обусловлена тем, что именно президент предлагает к избранию либо даже прямо назначает конституционных судей. Стоит отметить, что полномочия президентов стран ЦВЕ в судебной-правовой сфере в принципе довольно велики. Например, президент Словакии может дать распоряжение не начинать уголовное преследование, а президент Чехии вправе приостановить судебное разбирательство или вообще запретить его проведение.

Конституции всех стран ЦВЕ лимитируют кратность пребывания одного лица на посту президента (как правило, не более двух сроков либо не более двух сроков подряд). Иногда введены и другие ограничения в этой сфере. Поскольку в странах региона должность вице-президента обычно отсутствует, в случае освобождения поста президента назначаются досрочные выборы, а полномочия главы государства переходят к председателю парламента (в Словакии — к главе правительства).

Во всех рассматриваемых странах предусмотрена процедура импичмента. Право выдвижения обвинений против президента закреплено за парламентом, а окончательное решение принимает конституционный суд. В ряде стран, где сильны популистские тенденции, данная процедура нередко используется как инструмент политической борьбы. Однако на сегодняшний день ни одна из попыток импичмента не привела к отстранению президента от должности.

В некоторых странах ЦВЕ существуют конституционные ограничения на вхождение президента в политические партии [9](#). Так, в Албании президент вообще не имеет права состоять в какой-либо партии; в Венгрии, Болгарии и Македонии ему запрещено занимать партийные посты. Тем не менее, в большинстве случаев такие ограничения отсутствуют. Мало того, во всех странах, где президент напрямую избирается населением, он фактически является лидером одной из ведущих политических партий, без чего невозможно успешно бороться за этот пост. Там же, где президент избирается парламентом, он стремится к политическому нейтралитету, ибо явная партийная ангажированность может помешать ему набрать необходимое для победы число голосов.

В целом следует констатировать, что роль института президентства в странах ЦВЕ зачастую оказывается гораздо более весомой, чем формально предусмотрено законом. Здесь прослеживается несколько закономерностей.

1. Влияние института президентства во многом зависит от личного авторитета человека, этот институт представляющего, от его харизмы. В данном отношении весьма показателен опыт таких популярных лидеров, как К.Глигоров в Македонии, М.Кучан в Словении, И.Илиеску в Румынии.

2. Роль независимо избранного президента тем выше, чем слабее и разрозненнее парламент, чем неустойчивее правительство.

3. В ситуации, когда велика угроза внешнего или внутреннего вооруженного конфликта, значимость президента возрастает. Подобная обстановка рождает потребность в "сильной руке", что естественным образом укрепляет позиции президента. Это особенно характерно для стран с харизматической политической культурой (С.Милошевич в Сербии, Ф.Туджман в Хорватии).

4. Влияние президента существенно усиливается, если он одновременно возглавляет (пусть даже неофициально) партию, имеющую парламентское большинство. Самым ярким примером здесь является Албания, президент которой С.Бериша пользовался гораздо более широкими властными полномочиями, чем формально допускал закон.

Специфика

В каждой из постсоциалистических стран региона сформировалась собственная президентская модель, однако в большинстве случаев между этими моделями немало общего. Так, для института президентства Польши, Словакии, Румынии, Сербии, Черногории, Болгарии и входящей в состав Боснии и Герцеговины Республики Сербской характерны следующие признаки: (а) президент избирается населением по двухтуровой системе абсолютного большинства; (б) существует самостоятельный пост главы правительства; (в) кандидатура премьер-министра утверждается парламентом по представлению президента; (г) правительство подотчетно парламенту, президент не может по своей воле его сместить, но без согласия президента невозможны правительственные назначения; (д) президент осуществляет часть полномочий исполнительной власти, назначает или предлагает к утверждению руководителей национального банка и прокуратуры, судейский корпус; (е) условия досрочного роспуска парламента строго оговорены; (ж) ограничена кратность замещения поста главы государства одним и тем же лицом; (з) имеется институт досрочных выборов президента.

Сравнивая страны ЦВЕ с другими странами мира, имеющими институт президентства, можно констатировать, что действующие в регионе президентские модели существенно отличаются от северо- и латиноамериканских. Всюду имеются отдельные посты президента и главы правительства, выборы главы государства проходят преимущественно по двухтуровой системе и введен механизм досрочных выборов. Налицо также серьезные расхождения с французской моделью. Ни в одной из стран ЦВЕ президент не может самостоятельно и немотивированно распустить парламент, ограничены и его возможности в законодательной сфере. Значительно уступая по объему полномочий французскому президенту, президенты рассматриваемых стран вместе с тем обычно превосходят в этом отношении своих коллег из парламентских республик. Они в основном избираются населением, имеют пусть ограниченное, но реальное право распустить парламент, назначают немалую часть государственных чиновников, обладают рядом прерогатив исполнительной власти. Восточноевропейские правительства (за исключением хорватского) подотчетны парламентам, но ряд полномочий премьер-министр может осуществлять только совместно с президентом.

Таким образом, сформировавшийся в большинстве стран ЦВЕ институт президентства правомерно квалифицировать как промежуточный вариант между французской и мягкой парламентской моделями, хотя в некоторых случаях налицо сближение с какой-то одной из них при заимствовании элементов других моделей. По сути дела, речь идет об особом восточноевропейском типе президентских систем, отличающемся от описанных выше. К данному типу относятся Польша, Словакия, Румыния, Болгария, Югославия, Сербия, Черногория, Республика Сербская и Хорватия.

Словения и Македония могут быть отнесены к мягким парламентским республикам 10, а Чехия и Венгрия — к жестким, хотя полномочия президентов последних гораздо шире, чем обычно бывает при парламентаризме.

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

* * *

Исторические особенности процесса политических преобразований в ЦВЕ предопределили значительную долю преемственности новых конституционных моделей по отношению как к конституционному устройству социалистических лет, так и к более ранним, довоенным государственным конструкциям конкретных стран. Гипертрофированная роль, формально отводившаяся в советской системе представительным органам, обусловила повышенную значимость парламентов практически во всех странах ЦВЕ. Вместе с тем следует отметить, что тенденция к доминированию парламента прослеживается прежде всего в странах, входивших когда-то в состав Австро-Венгрии. В свою очередь, тенденция к формированию сильного института президентства наиболее ярко выражена в южнобалканских странах, относившихся к сфере влияния Османской империи. Исключение составляет нестабильная в политическом отношении Албания.

Иностранный конституционный опыт использовался выборочно, в тех его элементах, которые казались целесообразными в конкретно-исторических условиях каждой страны. Вследствие этого в государственном устройстве стран региона можно обнаружить различные комбинации заимствований, восходящих главным образом к французскому и немецкому образцам.

Новые конституционные режимы Болгарии, Румынии, Польши, Словакии, Словении и Македонии можно в целом считать довольно устойчивыми, а сложившуюся в них систему власти, включая институт президентства, — относительно стабильной. Представляется, что в ближайшей перспективе там возможны лишь незначительные изменения. В Венгрии имеются немногочисленные, но активные сторонники повышения роли президента, и есть основания полагать, что некоторые сдвиги в этом отношении все же произойдут. В Чехии наличествуют силы, выступающие как за расширение, так и за сокращение президентских полномочий, причем исход борьбы между ними пока не ясен. Единственная страна, где за последнее время полномочия президента были действительно сокращены, — Хорватия.

В балканских странах, где процесс трансформации сопровождался тяжелыми конфликтами, перспективы развития института президентства гораздо неопределеннее. Под вопросом будущее Югославии, а значит, и существование там поста президента. Сложной остается ситуация в Боснии и Герцеговине, ибо их «дейтонская» конституция полностью оторвана от национальных политических традиций.

Думается, что при отсутствии прямого внешнего давления формирование в поставторитарной среднеразвитой европейской стране с республиканской формой правления своеобразной полуполупрезидентской системы является закономерным результатом мирной политической трансформации. Соответственно, правомерно предположить, что все страны ЦВЕ, по тем или иным показателям выпадающие из восточноевропейского типа (Босния и Герцеговина, Албания, Чехия, Венгрия, Словения), должны иметь выраженные политико-культурные особенности. И действительно, в Боснии и Герцеговине в процесс становления нового режима активно вмешивались внешние силы, Албания является слаборазвитой страной, а

Чехия, Венгрия и Словения исторически были интегрированы в австро-немецкую политическую культуру.

Большое влияние на ход и успешность реформ оказало наличие в стране традиций парламентаризма, компромисса и легитимной передачи власти, а также социальная и этническая однородность. Именно отвечающие этим критериям страны (Польша, Чехия, Словения) добились максимальных успехов как в политической, так и в экономической сфере. Восточноевропейский опыт реформирования политических институтов еще раз подтверждает справедливость заключения, что эффективными и устойчивыми могут быть только институты, созданные с учетом национальных политических традиций, а разнообразие типов политических институтов, включая институт президентства, жизненно необходимо для нормального развития политического процесса.

Арон Р. 1993. Демократия и тоталитаризм. М.

Гаджиев К.С. 1995. Политическая наука. М.

Дюверже М. 2000. Политические партии. М.

Златопольский Д.Л. 1996. Очерк о новых конституциях в странах Восточной Европы и Азии. — Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989 — 1992). М.

Орлов А.Г. 1995. Президентские республики в Латинской Америке. М.

Рэгин Ч. 1997. Особенности компаративистики. — Современная сравнительная политология. М.

Сахаров Н.А. 1994. Институт президентства в современном мире. М.

Шугарт М.С., Кэри Дж.М. 1997. Президентские системы. — Современная сравнительная политология. М.

Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. — European Journal of Political Research, vol. 8.

Lijphart A. 1984. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven.

Lijphart A. 1989. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. Paper presented to the Research Symposium "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Georgetown University, Washington, 14-16.05.

Rights and Duties of the President. 1999. — Macedonia: Gearing Up for Presidential Elections ([http:// www.crisisweb.org/projects/sbalkans/reports/mac10rep.htm](http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/reports/mac10rep.htm)).

Verny D.V. 1959. The Analysis of Political. N.Y.

1 Впервые подобные режимы были выделены и изучены М.Дюверже, который характеризовал их как "полупрезидентские" [см., напр. Duverger 1980].

2 Наряду с парламентскими, президентскими и премьер-президентскими режимами как идеальными типами, Шугарт и Кэри выделяют президентско-парламентские системы, когда полномочия по формированию кабинета закреплены

как за президентом, так и за парламентом, и ассамблейно-независимые системы, где исполнительная власть назначается парламентом, но не может быть им смещена [Шугарт, Кэри 1997: 206-208].

3 В данном случае я использую этот термин для обозначения систем как собственно мажоритарных, т.е. строящихся на принципе абсолютного большинства, так и плюральных, где действует правило простого (относительного) большинства.

4 В большинстве стран президент избирается на 4-5 лет, и подобное различие явно не существенно.

5 В Аргентине и Бразилии повторное избрание президента разрешено.

6 В течение года с момента парламентских выборов и в период осуществления президентом чрезвычайных полномочий роспуск законодательного органа невозможен (ст. 13 Конституции Франции).

7 Дума не может быть распущена в период действия чрезвычайного положения, при проведении процедуры импичмента против президента и в течение первого года своих полномочий.

8 Например, в Италии президент формально наделен таким правом, но поскольку в стране действует принцип контрасигнации, то оно существует только на бумаге.

9 Такие ограничения восходят в первую очередь к борьбе с коммунистическими режимами, когда требование запретить совмещение постов руководителя партии и государства (как практиковалось в большинстве стран социалистического лагеря) активно выдвигалось оппозицией.

10 Македонские власти характеризуют свою страну как "парламентскую демократию с отдельными элементами президентской республики" [Rights and Duties 1999]. Тем не менее, поскольку власть президента Македонии основана скорее на неформальном, чем на формальном влиянии, с нормативной точки зрения это именно парламентская система.