



С.Г. ПАРЕЧИНА

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА

Введение поста президента в Республике Беларусь значительно повысило интерес к истории создания 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<sup>1</sup>. Однако в его нынешнем понимании как главы государства термин «президент» начал употребляться только с конца XVIII в., когда был учрежден институт президентства в США.

Впервые вопрос о введении поста президента обсуждался в 1787 г. на Конституционном конвенте при разработке новой Конституции США. 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. Это была своеобразная реакция на всевластие королевских губернаторов. Возникшая впоследствии «тирания законодательных собраний» убедила «отцов-основателей» в необходимости создания сильной исполнительной власти, возложенной на одно должностное лицо – президента. 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.

Однако часть имущих кругов и реакционного офицерства, выступавшая инициатором создания «Общества Цинцинната», предлагала Вашингтону стать королем. Видный политический деятель того времени А.Гамильтон наилучшей моделью правления признавал британскую наследственную монархию. Правда, он не призывал к установлению монархии в США. Являясь сторонником «энергичной исполнительной власти», он предлагал ввести пожизненную должность главы государства, наделив его правом абсолютного вето. Эти идеи не получили поддержки, так как содержали «зародыш монархии», непопулярной у народа, недавно освободившегося от господства британской короны. 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.

Несмотря на то, что необходимость усиления исполнительной власти признавалась большинством депутатов конвента, во взглядах на структуру, права и полномочия этой власти проявились существенные разногласия. После того, как были отвергнуты депутатами планы «Виргинский» и «Нью-Джерси», за основу Конституции США был принят компромиссный план Ме-

дисона, согласно которому президент наделялся большим объемом полномочий и занимал ведущее место в политической системе общества. Уникальность должности президента заключалась в том, что он одновременно являлся главой государства и главой правительства.

Острые дебаты возникли о способе избрания и сроке полномочий президента. Обсуждались различные сроки, в основном от 3 до 7 лет, хотя были и иные варианты (от 8 до 20 лет)<sup>2</sup>. Конвент постановил избирать президента сроком на 4 года. Этот срок «достаточен для того, чтобы президент смог проявить себя и не слишком велик, чтобы он мог нанести вред обществу». Президенту разрешалось переизбираться «столько раз, сколько народ Соединенных Штатов будет считать его заслуживающим своего доверия». Избрание президента США доверялось коллегии выборщиков, образованной на принципах федерализма. Это было компромиссное решение по отношению к предложениям избирать президента прямым волеизъявлением народа или путем общенациональной легислатуры. Предполагалось, что избираемые населением выборщики будут абсолютно независимыми в процессе избирания президента. Из этого процесса учредители Конституции исключали участие политических партий, которые рассматривались как политическое зло. Но установившаяся вскоре в стране двухпартийная система монополизировала процедуру выдвижения кандидатов в президенты. Если учитывать, что выборщики с самого начала обязуются голосовать за определенного кандидата, то выборы Президента США фактически превратились в прямые. Тем самым была создана не просто сильная, но единоличная президентская власть, независимая от парламента. Однако «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. Поэтому в Конституции и был закреплен принцип разделения властей, который в американской действительности трансформировался в систему «сдержек и противовесов». Институт президентства в США постепенно эволюционировал в сторону усиления президентской власти. Каждый новый обитатель Белого дома брал за исходную точку высший уровень властных достижений своих предшественников и пытался по мере сил усилить свою власть и расширить полномочия.

Первыми, кто последовал примеру США в установлении президентской системы правления, были страны Латинской Америки. Уже в первой половине XIX в. под влиянием северного соседа во многих из них был учрежден пост президента. Лабулэ сказал, что «американская Конституция есть мать, населившая своими детьми всю Америку, и все дети на нее похожи»<sup>3</sup>. Однако в латиноамериканских странах из-за неразвитости демократических традиций сильная президентская власть, независимая от законодательной, неоднократно приводила к установлению диктатуры. Большинство президентов были обязаны своим возвышением революции или государственно-му перевороту. Это происходило в течение не только XIX, но и XX столетий.

Первыми европейскими странами, в которых была введена должность президента, стали в 1848 г. республики – Франция и Швейцария. Несмотря на одновременность введения, статус и полномочия президентов из-за особенностей исторического развития этих государств были различны.

Высшим органом исполнительной власти в Швейцарии выступал Федеральный совет, состоящий из семи министров (советников), которые избирались на совместном заседании обеих палат Федерального собрания на три года. Из числа советников на том же заседании избирался на год президент Швейцарской конфедерации. Он мог переизбираться неограниченное число раз, но с обязательным годичным перерывом. В сущности, президент Швейцарского Союза являлся только председателем Федерального совета и осуществлял представительские функции. Следовательно, в Швейцарии не существовало носителя исполнительной власти, стоящего над министрами. Этот статус президента Швейцарии практически без изменений дошел до наших дней.

Что касается Франции, то Учредительное собрание не нашло ничего лучшего, как почти полностью скопировать для II Французской Республики президента США. Он наделялся огромной властью и (в отличие от президента США) избирался прямым волеизъявлением народа. Процедура избрания президента всей страной обрела как сильных противников, так и красноречивых защитников. Феликс Пиа, например, с иронией отзывался о подаче миллионов голосов за одного человека, как о «таинстве Божиим». Он считал, что президент возвысится над парламентом, ибо он будет представлять весь народ, а каждый из депутатов только одну девятисотую часть народа. Жюль Греви высказался за избрание президента Национальным Собранием, которое должно обладать правом постоянного отзыва главы исполнительной власти. По его мнению, честолюбивый человек, достигший поста президента, захочет сохранить его за собой навсегда. И Греви, и Пиа имели в виду прежде всего Луи-Наполеона, который пользовался огромной популярностью у народа. Существенной была поправка, внесенная в законопроект депутатом Турэ, лишавшая права быть избранным в президенты всех членов царствовавших во Франции фамилий. Она могла бы спасти положение, но была отклонена. Решающим же при голосовании оказались не аргументы политической науки, а речь А.Ламартина, в которой элемент мистики одержал верх над разумом. «Пусть Бог и народ выскажутся! Нужно же хоть что-нибудь предоставить провидению»<sup>4</sup>.

В результате плебисцита 10 декабря 1848 г. президентом стал Луи-Наполеон, сразу же взявший курс на установление режима демократического цезаризма. С этого момента министерства не имели даже номинальных глав, а решения парламента президент игнорировал. Конституция установила четырехлетний срок полномочий президента. Но, в отличие от США, повторное избрание допускалось спустя четыре года. Это обстоятельство подтолкнуло принца-президента к решительным действиям. В ночь с 1 на 2 декабря 1851 г. он совершил государственный переворот, объединив в своем лице законодательную и исполнительную власти. Республика стала сползать к монархии и уже 2 декабря 1852 г. Луи-Наполеон был провозглашен императором.

Остальные же государства Европы, Азии и Африки до конца XIX в. оставались монархиями. В XX в. после таких социальных потрясений, как революции, войны, распад колоний, образовалось множество новых независимых государств. В большинстве из них утвердился институт президентства. Так, после первой мировой войны в Европе президентии стали главами государств в Австрии, Веймарской республике, Чехословакии, Польше, странах Балтии. После второй мировой войны в их число вошли Италия, Греция, Португалия, Мальта. Первые президентские государства в Азии возникли в 30–40-е гг. (Филиппины, Сирия, Ливан). Однако наибольшее распространение модель президентского правления получила на африканском континенте. Этот процесс начался в конце 50-х – начале 60-х гг. В настоящее время почти все африканские государства возглавляют президенты. Они обладают огромными полномочиями, и их страны по праву называются суперпрезидентскими республиками. В некоторых из них в условиях тоталитарной системы правления президентство начало принимать невиданные доселе крайние формы проявления. Появились республики, которым свойствен характерный признак монархии – несменяемость главы государства. Речь идет не просто о чрезвычайном усилении власти президента в суперпрезидентских республиках, а о республиках президентско-монархических, конституции которых предусматривают пожизненный срок полномочий президента. Начало этому было положено в Индонезии (президент Сукарно). В Югославии, согласно Конституции 1963 г., переизбрание главы государства не распространялось на первого президента И. Броз Тито. Несменяемыми президентами провозгласили себя Маркос на Филиппинах (в 1986 г. он был вынужден провести выборы и потерпел поражение), в 60–80-х гг. – президенты в Малави, Уганде, Тунисе и некоторых других странах, а пожизнен-

ный президент Центральноафриканской Республики Бокасса стал императором. Впоследствии все они были свергнуты в результате военных переворотов. Только президент Туниса Бургиба был смещен конституционным путем в возрасте 84 лет после заключения медконсилиума<sup>5</sup>. Ныне осталось только два пожизненных президента – в Малави и КНДР, причем в последней сын президента Ким Ир Сена при жизни отца был провозглашен его преемником. Следовательно, КНДР присущ еще один элемент монархии – наследственность поста главы государства.

Фундаментальные изменения, начавшиеся на мировой арене в конце 80-х гг., крушение тоталитарных режимов в Восточной Европе стимулировали дальнейшее распространение института президентства. Весьма показательный опыт создания института президентства в СССР. Вопрос об учреждении в СССР поста президента возник при подготовке проекта Конституции 1936 г., воспринявшей, как известно, идею разделения властей. Однако Сталин, сосредоточивший в своих руках всю полноту власти, выступил против. Прикрываясь заботой о статусе Верховного Совета, он заявил, что не должно быть единоличного президента, избираемого всенародно и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Сталин предложил возложить президентские полномочия на Президиум Верховного Совета, который стал называться коллегиальным президентом. Вопрос о poste президента поднимался Хрущевым при разработке новой Конституции СССР. Была даже подготовлена соответствующая статья. Но она не нашла поддержки, ибо кандидатом на этот пост был Хрущев, а властные противники уже имели намерение сместить его с руководящих должностей.

Целесообразность введения поста президента обсуждалась на XIX Всесоюзной партконференции (июнь–июль 1988). Но в то время большинство делегатов не было готово к этому, поскольку считалось, что президентское правление противоречит полновластию Советов. Крутой поворот произошел в 1990 г.: в феврале Пленум ЦК КПСС поддержал идею установления президентской власти, а в марте Внеочередной третий Съезд народных депутатов принимает закон «Об учреждении поста президента». Что же послужило причиной столь быстрого форсирования событий?

Во-первых, после кардинальных изменений в политической системе общества, связанных с ликвидацией административно-командной 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 госструктур. В результате образовался вакуум власти, возникла потребность в органе, координирующем деятельность всех ее ветвей. Во-вторых, усиление и развитие законодательной деятельности ослабили исполнительную власть, что привело к серьезным недостаткам в реализации принимаемых решений. Президент был нужен для укрепления механизма 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 систему центральной власти в условиях обретения республиками суверенитета. В-четвертых, за годы советской власти произошло искажение принципа коллективного руководства, что привело к безответственности, ошибкам, злоупотреблениям. Появилась необходимость индивидуализировать социальную и политическую ответственность за деятельность на высшем уровне руководства<sup>6</sup>.

Идея введения института президентства в СССР имела как сторонников, так и противников. Последние выдвинули серию предварительных условий, необходимых для введения этого института: заключение нового Союзного договора и принятие на его основе новой Конституции, в которую институт президентства был бы «органически встроен»; создание многопартийной системы и формирование на ее основе парламента, могущего стать реаль-

ным противовесом исполнительной власти; запрещение совмещать пост президента и лидера партии одним лицом; избрание президента путем всенародных выборов. Эти требования были отклонены, так как 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 (в некоторых регионах было введено чрезвычайное положение) не позволяла идти на всенародные выборы. Поэтому Первый президент СССР М.С. Горбачев был избран 14 марта 1990 г. на Внеочередном третьем Съезде народных депутатов. Однако судьба Союза была предрешена. Центробежные силы были слишком велики. Ситуацию усугубила возможность создания аналогичной структуры власти (т.е. президентства) в республиках, которые имели право вносить изменения в общую схему. Именно осуществление этого положения на практике привело к обострению конкуренции республиканских элит и развалу СССР.<sup>7</sup>

Во всех республиках бывшего Союза учрежден пост президента. Не стала исключением и Республика Беларусь. 15 марта 1994 года Верховный Совет после бурных обсуждений принял новую Конституцию. По вопросу о системе правления развернулась острая полемика в СМИ. Из спектра различных мнений по этому вопросу можно выделить следующие. Сторонники парламентской республики выступали против введения поста президента. По их мнению, в переходный период от тоталитарного режима к демократическому, когда самосознание граждан быстро растет, парламентская система правления является наиболее приемлемой. Она располагает необходимыми правовыми гарантиями для проведения досрочных выборов в случае возникновения экономического кризиса, ограничивает шансы узурпировать власть и вернуть страну к тоталитаризму. К тому же менталитет белорусского народа, его толерантность не способствуют выделению яркого общенационального лидера, которому можно было бы доверить президентскую власть. Результаты деятельности президентов в республиках бывшего Союза (Россия, Грузия) убеждали, что президент не является гарантом политической и экономической стабильности. Таковым он является только в развитых демократических государствах. Следовательно, чтобы стать президентской республикой, Беларуси необходимо пройти сложный и долгий путь демократизации.

Аргументы сторонников сильной президентской власти были также достаточно вескими. Главой государства может быть либо монарх, либо президент. Так как Беларусь является республикой, то главой государства может быть только президент. Анализируя опыт стран, переживших тоталитарную систему и близких по территории и численности к Беларуси, сторонники идеи президентства пришли к выводу, что выход из кризиса может обеспечить только сильная исполнительная власть. Такой статус она приобретает в случае совмещения президентом поста главы государства и правительства. По их мнению, преимуществами президентской республики являются четкое разделение властей и быстрое реагирование на меняющиеся условия, принятие и реализация наиболее оптимальных решений. Парламентская республика в Беларуси будет практически недееспособной. Партийная система у нее находится на начальной стадии формирования: действуют только предпартии с 2-3 известными лидерами. Поэтому парламент, сформированный из них, будет не в состоянии оперативно и обоснованно принимать решения, так как в нем не окажется не только доминирующей партии, но и даже доминирующей политической силы.

Эти две точки зрения полярны. За основу Конституции 1994 г. был взят вариант «золотой середины». По замыслу создателей Конституции Республики Беларусь президент должен находиться в поле действия всех ветвей госвласти и выступать по отношению к ним в качестве арбитра. Роль президента – быть координационным центром устремлений различных полити-

ческих сил для достижения общенационального согласия. Она возрастает в случаях стихийных бедствий и иных непредвиденных обстоятельств, так как президентские полномочия позволяют оперативно принимать необходимые решения. Однако на референдуме 24 ноября 1996 г. был сделан выбор на расширение полномочий президента. В итоге Президент Республики Беларусь стал бесспорным лидером белорусского государства.

Сегодня президентство – неотъемлемый элемент политической системы общества. Более 130 стран - членов ООН имеют в своем государственном устройстве пост президента, что отражает масштабность распространения президентства в современном мире. В то же время важно отметить, что во всех странах президенты имеют различный статус и объем полномочий. Каждая страна сама определяет, какую роль должен играть президент в ее политической жизни.

<sup>1</sup> См.: Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С.5.

<sup>2</sup> Становление американского государства. СПб., 1992, С.41.

<sup>3</sup> Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С.196–197.

<sup>4</sup> Розенталь П. Жизнь и смерть учредительных собраний. М., 1918, С.102.

<sup>5</sup> См.: Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. №1. 1994. С.112.

<sup>6</sup> См.: Скуратов Ю. И., Шариф М. А. Президентская власть в СССР. М., 1991. С.8–12.

<sup>7</sup> См.: Кузнецов Е. Л. Из истории создания института Президента СССР // Государство и право. №5. 1996. С.97.

А.П.МЕЛЬНИКОВ

## ГОСУДАРСТВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, ФУНКЦИИ

Проблема государства продолжает оставаться одной из актуальных на территории постсоветского пространства. Это обусловлено тем, что государство является главным орудием политической власти в обществе, центральным элементом его политической системы, основным регулятором общественных отношений. Поэтому вполне естественны вопросы о его происхождении, природе и целях, его устройстве и функциях.

Отличительную особенность государственности придают отношения господства и подчинения. Любое политическое образование есть иерархическое соединение управляющих и управляемых, причем обладающие властью составляют меньшинство. Это меньшинство реализует свою волю посредством чиновничьего аппарата, идеологической легитимизации, принуждения. Однако общество не было бы стабильным в политическом отношении, если бы функционирование правящей элиты не опиралось на поддержку остальной части населения. В механизме достижения социального согласия важное место занимают традиции, обычаи, привычки и средства манипулирования сознанием людей, убеждающие их в том, что интересы правящего меньшинства совпадают с интересами всего общества.

Государство не является вечным спутником истории человечества, в которой были общества и без государства<sup>1</sup>. Известно множество теорий происхождения государства. Теократическая концепция, например, связывает возникновение государства с волей Всевышнего. Согласно другой, патриархальной, теории государства возникло непосредственно из разросшейся семьи, власть главы которой постепено перерастала во власть монарха. Иное объяснение дает теория договорного происхождения государства. Переход от естественного (догосударственного) состояния общества к государственному достигается сразу – путем соглашения, которым люди объединяются и подчиняются тут же устанавливаемой государственной власти. Другие подходы, скажем классический, трактуют государство как совокупность трех слагаемых (власть, территория, население), юридический – как юридическая персонификация нации и кибернетический – как особая система, связанная с потоками информации, прямыми и обратными.