

М и х а и л Ф. Ч У Д А К О В

**Институт президента в Республике Беларусь  
(Проблемы и перспективы)**

Institucja prezydenta w Republice Białorusi  
(Problemy i perspektywy)

Нормальное функционирование политического механизма современного государства предполагает наличие высших государственных органов. К ним относятся глава государства, парламент и правительство. Их функции зависят от ряда обстоятельств; политического режима, нормы правления, государственного устройства, национальных, исторических и других особенностей, существующих в данной стране.

Следует отметить, что хотя юридическое и фактическое положение высших государственных органов могут не совпадать и сложившаяся государственно-правовая практика может значительно отличаться от буквы закона или официальной доктрины власти, наличие института индивидуальной главы государства характерно практически для всех государств современности, в том числе и для таких внешне и внутренне полярных государств, как Франция и Саудовская Аравия, Куба и Кирибати, КНДР и Израиль.

Глава государства — это официальное лицо, формально всегда занимающее первое место в системе государственных институтов, зачастую являющееся реальным или номинальным главой исполнительной власти, осуществляющее верховное представительство страны во внутривнутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами и всегда защищенное особыми иммунитетами (неприкосновенность, неотвечественность). В настоящее время существуют два вида главы государства: монарх и президент. В советской литературе на протяжении длительного времени критиковался институт монархии, совершенно необоснованно подвергалась сомнению необходимость существования института главы государства как такового. Утверждалось, что

с точки зрения до конца понятого и последовательного буржуазного демократизма институт главы государства не имеет никаких разумных оснований для своего существования. Инерция этого заблуждения весьма стойкая и хотя нет никаких признаков „отмирания” этого института (речь идет не о полномочиях, а о ликвидации этого государственного поста), некоторые белорусские государствоведы и политики полагают, что индивидуальный глава государства, государству не нужен и его функции, видимо, кто-либо (спикер парламента, премьер-министр) мог бы выполнять по совместительству. Не останавливаясь подробно на этом вопросе, отметим, что считаем эту точку зрения совершенно ошибочной. Можно вспомнить хотя бы некоторые государства, признающие в качестве главы государства британского монарха (Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.), который представлен в их странах генерал-губернатором. Никто не мешает им отказаться от данного института главы государства, тем более, что вся реальная власть принадлежит там премьер-министрам и парламентам.

Что же касается главы государства в нашей стране, то в бывшем Советском Союзе было принято считать, что коллективным главой государства является Президиум Верховного Совета СССР (в республиках Президиумы Верховного Совета республик).

В соответствии с существовавшей у нас до недавнего времени бессмысленной доктриной „буржуазности” и, следовательно „вредности” теории разделения властей советские ученые писали о том, что „противоположность классовой сущности Президиума Верховного Совета СССР и буржуазного главы государства обуславливает и коренное отличие их природы. Глава любого капиталистического государства юридически независим, безответственен, несменяем, будь то король или президент. За свои действия он не перед кем не отвечает и не отчитывается в них, обладая определенными прерогативами и в отношении парламента”. Одновременно подразумевалось и прямо писалось, что „наш” коллективный глава государства якобы ответствен перед народом и Верховным Советом, регулярно отчитывается перед ними, народ может отозвать членов этого органа и т.д.

Осознание того, что глава государства — имманентный элемент любого государственного механизма, стало появляться в бывшем СССР только в конце 80-х г.г., когда М. С. Горбачев заявил о приоритете общечеловеческих ценностей перед классовыми с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН.

Что же в соответствии с классовыми теориями в СССР действительно не было индивидуального главы государства? Конечно, это не так. Ни Президиум ЦИК СССР, ни Президиум Верховного Совета

СССР, ни Госсоветы в недавней ГДР, Польше, Болгарии, Югославии не были так называемыми коллективными главами государств. Вообще коллективных глав государств, как правило, не бывает, за исключением диктаторских хунт, регентских советов и то на очень короткое время. Что бы ни писали о Швейцарии (что функции главы государства исполняют как президент, так и федеральный совет), наличие должности президента говорит само за себя. У нас и у наших друзей по „социалистическому лагерю” были реальные главы государств. Поскольку реальной, единственной и нераздельной властью у нас и у них обладала особая государственно-общественная структура — коммунистическая партия, то ее лидер и был реальной главой государства. Главы компартий, стоящих у власти, были главами государства де-факто всегда, а в тех странах, где не боялись слова „президент”, и де-юре (Чехословакия, Румыния). В СССР многие годы главы партии выполняли все функции главы государства, хотя это нигде не закреплялось. Это относится к В. И. Ленину, И. В. Сталину, Н. С. Хрущеву, другим лидерам. Особенно наглядно это было видно в государственной деятельности Л. И. Брежнева. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев встречался с главами государств — президентами Р. Никсоном, Дж. Картером, Ж. Помпиду, главами правительств, монархами, выступал в ООН от имени государства, подписывал международные договоры и соглашения и иногда вскользь пояснялось, что Л. И. Брежнев — член Президиума Верховного Совета. Западные лидеры по традиции, со времен И. В. Сталина, признавали роль генсеков как лидеров де-факто и не поднимали вопроса о полномочиях де-юре. Попытка юридически оформить государственно-правовую роль партии и ее лидера была реализована в 1977 г. (через 13 лет после того, как Л. И. Брежнев стал первым лицом в партии и, следовательно, в государстве). Л. И. Брежнев стал Председателем Президиума Верховного Совета СССР, т.е. главой коллегиального органа, возглавляющего представительный орган — полуторатысячный Верховный Совет. Согласно принципу разделения властей и многовековой государственно-правовой традиции, глава парламента не является главой государства, но никто не придавал этому значения. Одновременно Генеральный Секретарь и Председатель Президиума Верховного Совета являлся Председателем Совета Обороны. Эта должность явно корреспондировала с постом Верховного Главнокомандующего, которым обладают Президенты ряда западных стран, поэтому подразумевалось, что Председатель Президиума Верховного Совета — это как бы советский президент. Затем те же должности получали и другие партийные лидеры — Ю. В. Андропов, К. У. Черненко. При декоративном, заседающем 2—3 дня в год, парламенте должность Председателя Президиума Вер-

ховного Совета стала фактически означать не главу коллегиального органа, а индивидуального главу государства.

М. С. Горбачев вначале не поддержал традицию, и пост Председателя Президиума Верховного Совета СССР занял А. А. Громыко, затем логика партийно-государственной структуры взяла верх и традиция была продолжена. Причем произошла постепенная эволюция взглядов М. С. Горбачева, когда он, став Председателем Верховного Совета (декабрь 1988 г.), отрицал необходимость поста Президента СССР, ссылаясь на советскую государственную специфику, а через год (март 1990 г.), по его инициативе был принят Закон об учреждении поста Президента СССР.

Чем объяснить эту очень быструю эволюцию? С одной стороны, это вроде бы естественный ход вещей, логика вхождения в мировую традицию, с другой — М. С. Горбачев, став, Председателем Верховного Совета, т.е. спикером парламента, причем парламента работающего и много говорящего, очень быстро понял нелепость своего положения в парламенте. Мы уже отмечали, что глава государства олицетворяет высшую исполнительную власть, парламента же представляет собой власть законодательную, и если придерживаться одного из основополагающих принципов демократического устройства государства — принципа разделения властей, то, соединив названные должности, мы нарушаем этот принцип. Уместно ли главе государства в качестве спикера предоставлять слово депутатам, напоминать о времени и т.д. Можно ли представить в этой роли генерала Де Голля или Джона Ф. Кеннеди? Полагаем, что нет.

Глава государства может избираться парламентом (парламентская республика) или гражданами (президентская республика), но выполнять свои функции он должен вне парламента.

После избрания Президента СССР стали появляться президенты в суверенных республиках. Отметим, что если институт президента Союза был психологически воспринят достаточно быстро, то должности республиканских президентов первоначально воспринимались более как символ, чем государственно-правовой институт. По мере реального становления республиканской государственности, и особенно после всенародного избрания Президента России, большинству политически ориентированных граждан стало ясно, что глава государства — это Президент (а не Председатель какого-либо Президиума или парламента) и он должен занимать первое (высшее) место в иерархии государственных институтов суверенного государства.

Осознание этого факта было довольно продолжительным процессом среди политических и государственно-правовых кругов Беларуси. Это можно проиллюстрировать на примере работы Конституционной Ко-

миссии Республики Беларусь. Первоначально против включения в проект главы о президенте была настроена значительная часть комиссии. При дальнейшей работе глава о президенте сначала была включена в текст, потом внезапно исчезла, а затем также внезапно появилась вновь.

В республиканской периодической печати с конца 1990 и до настоящего времени идет оживленная полемика о том, нужен ли Беларуси пост Президента. Большинство возражающих против института Президента по неведомым причинам отождествляли институт президентства исключительно с жесткой государственной властью, с президентским правлением (типа президентского правления в отдельных штатах Индии, охваченных политическими волнениями), не понимая сути этого государственного института.

Лидер Белорусского Народного фронта народный депутат З. Позьняк, полагая, что партия Верховного Совета путем парламентских хитростей, опираясь на основе большинства, введя поправку о должности Президента в Конституцию Беларуси, может провести избрание первого Президента непосредственно на сессии, предлагал вообще не голосовать за предложение о президентстве.

Однако ситуация сложилась иначе. Верховный Совет Беларуси проголосовал и за введение должности президента и одновременно за его всенародные выборы. Вопрос был решен цивилизованно, опасения оппозиции не сбылись.

После всех политических страстей, расчетов, тактик, после 4-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь, когда все преходящие обстоятельства, связанные с созданием президентского правления, остались в прошлом, можно вернуться к серьезному анализу того, какую сумму прав и полномочий следует закрепить за Президентом Беларуси, обсудить государственно-правовое содержание этой должности.

Глава 6-я проекта Конституции Беларуси о Президенте республики, на наш взгляд, закрепляет важнейшие полномочия Президента, основанные на устойчивых государственно-правовых традициях, сложившихся в конституционном строительстве развитых стран Европы и Америки. Согласно одному из вариантов этого проекта Президент Республики Беларусь является главой государственной и исполнительной власти. Президент является гарантом суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности Республики, соблюдения Конституции, законов, международных договоров и соглашений, соблюдения прав и свобод граждан Республики. Президент будет избираться народом сроком на пять лет.

Президент наделен широкими полномочиями как глава государства.

Он представляет Республику в отношениях с другими государствами, назначает Премьер-министра и ряд других должностных лиц, решает вопросы о приеме в гражданство Республики, осуществляет помилование граждан, ведет международные переговоры и подписывает договоры с другими государствами, принимает верительные грамоты представителей зарубежных стран, подписывает законы Республики, имеет право „вето”, отменяет несоответствующие закону решения местных органов и т.д. Президент Республики Беларусь имеет право в пределах своих полномочий издавать указы и распоряжения. Он может в любое время подать в отставку. Конституция Республики Беларусь предусматривает процедуру отстранения Президента от власти в случае совершения им преступления или нарушение Конституции. Предусмотрен механизм замещения поста Президента в случае невозможности выполнения им своих обязанностей или при вакансии этого поста.

Даст ли введение поста президента в Беларуси основания тому, что республика станет правовым государством? К сожалению, этого недостаточно, так как помимо введения необходимых институтов, свидетельствующих о юридическом разделении властей, помимо конституционных норм, важнейшее значение имеет реальная государственно-правовая практика.

Очень важен не только реальный статус этого должностного лица, но прежде всего правовая и фактическая „аура”, создающая устойчивый образ президента как символа государства, существующий в сознании людей как внутри страны, так и в международном общественном мнении.

Мы полагаем, что с точки зрения государственного права и наших реалий важна не столько личность конкретного человека, являющегося президентом, а прежде всего его функция, складывающаяся из юридических прав и свобод. Понимание должности президента как государственно-правового института, как государственно-правового феномена особенно важно в отсутствии установившейся традиции, которая существует, например, в США или во Франции. Именно этим можно объяснить негативные реплики по отношению к идее президентства как от „демократов”, так и от „консерваторов”, членов Конституционной комиссии: „В России должность президента ввели под конкретную фигуру, а у нас такого человека нет [...] Зачем нам президент, у нас своя специфика и Европа нам не указ” и т.д. Все это, к сожалению, недалекое политиканство.

Говоря о личности, мы полагаем, что следует предусмотреть гарантии нормальной деятельности президента, его стабильной работы как государственного должностного лица. Здесь имеется в виду не жалованье, охрана и т.д., а нечто более важное. В одном из первых вариантов главы Конституции Беларуси о президенте автор данной публикации предлагал статью следующего содержания: „Президент ежегодно проходит медицинскую комиссию, которая дает заключение о его возможности полноценно выполнять президентские функции. Члены медицинской комиссии назначаются одной из комиссий парламента. Бюллетень о состоянии здоровья Президента публикуется в печати. Кандидаты на должность Президента представляют медицинское заключение о физическом и психическом состоянии здоровья”. Это предложение не нашло поддержки. Однако норма подобного содержания имеет большой практический смысл — достаточно вспомнить Л. И. Брежнева, Ю. В. Андропова, К. У. Черненко, в последние годы жизни совершенно недееспособных, числившихся руководителями страны подобно монархам, которых только смерть лишает короны.

Проект Конституции Беларуси никогда не включал должности вице-президента. Мы полагаем, что американская норма о вице-президенте мало оправдана. Кстати, в официальном комментарии к Конституции США сказано: „Из протоколов Конвента можно было сделать вполне разумное и обоснованное заключение о том, что по намерениям учредителей Конституции вице-президент должен был оставаться вице-президентом и осуществлять полномочия согласно заключительным словам этой части, пока «не избран новый президент»”. Однако в действительности этого не произошло. Когда в 1841 г. умер президент У. Гаррисон, вице-президент Дж. Тайлер повел себя (правда не без колебаний) не как временно исполняющий права и обязанности умершего главы исполнительной власти, а как полноправный президент. Таким образом, был создан прецедент. Этот конституционный обычай стал нормой только после принятия XXV поправки в 1967 г.

Отсутствие должности вице-президента скорее всего сохранило бы жизни Аврааму Линкольну и Джону Ф. Кеннеди, не привело бы к власти Марию Эстеллу Перон — вдове Президента Аргентины Хуана Перона, чье недолгое правление закончилось кровавым переворотом, правлением хунты и тысячами жертв. Французская система замещения вакансии президента более разумна и предпочтительна.

Государственному праву зарубежных стран известны „сильные” и „слабые” президенты. Существуют „промежуточные” системы, бывают избираемые монархи и „пожизненные” президенты. Даже отбрасывая явные отрицательные примеры и оставляя только „образцы”,

говорить о преимуществах той или иной президентской системы бессмысленно, так как реальный статус главы государства складывается постепенно, зависит от ряда изменяющихся обстоятельств и прочен при общественном положительном консенсусе по отношению к нему.

Наличие президента как главы государства не гарантирует правового государства, но мы полагаем, что правовое государство без этой должности практически невозможно, ибо будет отсутствовать одна из ветвей власти.

#### STRESZCZENIE

Przedstawiono w sposób zwięzły spotykane w światowym konstytucjonalizmie sposoby ujęcia i uregulowania sytuacji prawnej głowy państwa, w szczególności instytucji prezydenta. Poddano analizie prawne ujęcie instytucji prezydenta w projekcie konstytucji Republiki Białoruskiej oraz przedstawiono polityczne motywy, które wpłynęły na zawarte w niej uregulowanie tego zagadnienia.

Wysunięto tezę, że bez instytucji prezydenta jako głowy państwa nie jest możliwe funkcjonowanie suwerennego, demokratycznego państwa. Bez tego bowiem organu nie jest możliwa niezbędna równowaga w systemie politycznym opartym na zasadzie podziału władz.