

УДК 321

СВЕРХПРЕЗИДЕНТСКИЕ СИСТЕМЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

О.И. Зазнаев

Аннотация

В статье подробно анализируются сверхпрезидентские системы постсоветского пространства. Страны с этой формой правления обладают определенной спецификой, связанной с характером взаимоотношений между ветвями власти и способами смены главы государства. В работе рассматриваются особенности конституционного закрепления и практика функционирования сверхпрезидентских систем бывшего СССР. Уделено внимание недавним конституционным реформам, направленным на передачу властных полномочий от президентов к парламентам.

Ключевые слова: форма правления, сверхпрезидентская система, президентская система, президентская власть, разделение властей, конституционные реформы, парламентаризация, постсоветская политика, республики бывшего СССР.

Введение

Исследование форм правления республик бывшего СССР находится на периферии современной отечественной и зарубежной политической науки. Невнимание к проблематике организации власти и ее эволюции в этих государствах за последние 17 лет превращает постсоветское пространство в *terra incognita*, не способствует глубокому и серьезному объяснению происходящего в этих странах. Доминируют упрощенные представления о формах правления постсоветских стран, рассматриваемых через призму «президентский – парламентский» (критику этого взгляда см. [1, с. 98–99]). Между тем конституционное законодательство и политическая практика этих государств не дают оснований для подобных упрощений. Формы правления представляют здесь причудливые сочетания президентских и парламентских элементов, а потому нуждаются в осмыслении.

На территории бывшего Советского Союза наблюдается разнообразие форм организации власти. Кроме классических президентских (Грузия) и парламентских (Латвия, Молдавия, Эстония) систем, здесь есть полупрезидентские системы. Правда, последняя форма правления, как правило, претерпела существенную деформацию – в сторону парламентаризированной (Литва) или президентализированной системы (Киргизия после реформ 2006–2007 гг., Украина до реформы 2004 г., Армения до 2005 г.). Есть также сбалансированные (оптимальные) полупрезидентские системы наподобие французской Пятой Республики (Украина после реформы 2004 г., Армения после реформы 2005 г.). Большую группу образуют государства со сверхпрезидентской системой: Турк-

мения, Узбекистан (до и после реформы 2007 г.), Казахстан (до и после реформы 2007 г.), Белоруссия, Таджикистан, Азербайджан, Россия и Киргизия (при президенте А. Акаеве).

Актуальность проблематики сверхпрезидентских форм правления республик бывшего СССР связана не только с их нетипичностью, но и с теми пагубными последствиями, которые несут эти системы. Значимость предпринятого нами исследования определяются также тем, что ряд сверхпрезидентских государств в последние годы осуществил конституционные реформы, направленные на изменение баланса отношений в пользу парламентов. Вопрос о том, насколько глубока парламентаризация и каковы ее истинные причины, важен для понимания происходящего в СНГ.

1. Форма правления: некоторые методологические замечания

Обычно под формой правления понимают порядок формирования высших органов власти и взаимоотношения между ними [2, с. 200]. Можно выделить две существенные стороны формы правления. Первая – это способ назначения главы государства: выборный (со стороны населения) или невыборный. Форма правления – это понятие, раскрывающее характер образования высших органов власти и управления, участие в этом процессе политических партий, оппозиции, граждан. Глава государства может получить должность путем наследования, выборов или назначения, в условиях конкурентного отбора или практики келейного формирования кадров, при участии широких слоев общества либо узкого круга влиятельных лиц, коллегиально либо по единоличному усмотрению лидера. Нет сомнения в том, что факт прямого избрания президента создает совершенно иную легитимность по сравнению с ситуацией, когда президент избирается парламентом или специальной коллегией. При анализе формы правления следует обратить внимание также на то, как происходит смена главы государства (и происходит ли она вообще), созданы ли условия для замены одних правителей другими. Не секрет, что во многих странах СНГ имеет место несменяемость президентов, продление «всеми правдами и неправдами» полномочий глав государств, система так называемого преемничества и даже объявление президента «вечным» правителем (Туркменбаши). Поэтому возможность реальной смены главы государства на конкурентных выборах характеризует форму правления страны.

Многие авторы основным в форме правления считают то, является ли пост главы государства наследуемым или ненаследуемым, выборным. Отсюда традиционное деление на монархии и республики. Но главное в форме правления – не процесс передачи верховной власти, а система взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями. Правление – это комплекс отношений, которые невозможно свести к наследуемому или ненаследуемому способу замещения главы государства. Поэтому вторая сторона формы правления касается треугольника «глава государства – правительство – парламент». Говоря о той или иной форме правления, мы отвечаем на целую серию вопросов: каково происхождение исполнительной власти; какова ее структура (однородная или дуальная); каковы полномочия исполнительной власти и ее органов (главы государства, главы правительства, правительства) в сравнении с полномочиями

законодательного собрания; кто является носителем исполнительной власти; как назначается премьер-министр и другие члены правительства; перед кем несет ответственность правительство; может ли парламент выразить вотум недоверия кабинету; после каких выборов – президентских или парламентских – формируется новый состав правительства; совместим ли депутатский мандат с правительственной должностью. Иначе говоря, в центре формы правления находится вопрос о правительстве и его судьбе (заметим, что слова «правление» и «правительство» имеют одинаковой корень).

В научной литературе существует разнообразие типологий форм государственного правления, но при этом доминирует одна: формы правления делятся на президентские, парламентские и смешанные, к числу последних причисляется полупрезидентская система (здесь мы упускаем другое традиционное деление – на монархии и республики; критику этой классификации см. [1]). Считается, что для президентской системы характерны всеобщие выборы главы государства, являющегося одновременно главой исполнительной власти, при отсутствии ответственности правительства перед парламентом. Парламентская система зеркально противоположна президентской: здесь правительство несет политическую ответственность перед парламентом, но института всенародных выборов высших должностных лиц нет. Полупрезидентская система предполагает сочетание всеобщих выборов президента и политической ответственности кабинета перед легислатурой.

Признавая справедливость выделения этих трех типов, хочется отметить слабую практическую применимость этой классификации к постсоветским странам. Скажем, при попытке ответить на вопрос о том, как изменилась в Киргизии форма правления (ее тип) после «революции тюльпанов» в результате конституционных реформ 2006–2007 гг., заходишь в тупик: оказывается, Киргизия при А. Акаеве формально была полупрезидентской, а после реализации реформ стала... вновь полупрезидентской. Получается, что типологических изменений не произошло. Но ясно как день, что взаимоотношения между президентом, правительством и парламентом существенно изменились, что, без сомнения, должно отразиться в представлениях о динамике формы правления.

Поэтому, во-первых, следует внести коррективы в классификацию форм правления и, во-вторых, изменить подход к оценке этих форм. Что касается исправления типологии, то, на наш взгляд, следует провести более детальную классификацию, учитывающую нюансы организации власти. В частности, президентские системы необходимо разделить на системы со слабым, сильным и сверхсильным президентом [3, с. 123–124], а полупрезидентские – на системы президентализированные, парламентаризированные и сбалансированные [4, с. 154]. К тому же следует учесть, что существует разнообразие смешанных (атипичных) форм правления [5].

Для постсоветских стран актуально выделение сверхпрезидентской системы, которой свойственна гипертрофированная роль президента в рамках треугольника «президент – правительство – парламент», концентрация в руках главы государства огромных полномочий (*сверх* меры), которые практически никем и ничем не сдерживаются. В такой системе парламент представляет собой лишь совещательный орган при исполнительной власти, штампуемый ре-

шения президента, а правительство полностью подчинено президенту. Сверхпрезидентство проявляется не только в сильном дисбалансе ветвей власти, но и в попытках лидера продлить свое пребывание в должности *сверх* установленных сроков или сохранить свою власть пожизненно.

Второе, что нужно учесть при оценке формы правления в той или иной стране, – это возможность серьезного расхождения между законом и практикой. Поэтому следует опираться не столько на тексты действующих конституций, сколько на реальные политические отношения. Практика имеет приоритет перед формальными конституционными положениями, поскольку, как справедливо отмечал Дж. Сартори, по «мертвой букве» конституции нельзя определять природу формы правления и то, к какому типу она относится [6, с. 126]. К примеру, такие страны, как Россия, Казахстан, Белоруссия и др., являют собой образцы диссонанса между конституционными положениями и практикой. Являясь формально полупрезидентскими, эти государства на деле стали сверхпрезидентскими.

Учитывая эти замечания, перейдем к анализу сверхпрезидентских систем постсоветского пространства.

2. Анализ сверхпрезидентских систем постсоветского пространства

Организация власти в **Туркмении** необычна и не соответствует общепринятым представлениям. *De jure* государственная власть делится на Халк Маслахаты, законодательную, исполнительную и судебную власти (ст. 4 Конституции Туркменистана) [7]¹. Халк Маслахаты является постоянно действующим высшим представительным органом народной власти (ч. 1 ст. 45). Вместе с тем Конституция подчеркивает, что высшую государственную власть и управление осуществляют президент, Меджлис, Кабинет министров, Верховный кзыет (ч. 3 ст. 45). Меджлис (парламент) является государственным законодательным органом Туркменистана (ст. 61). Президент является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом (ст. 52). Кабинет министров – исполнительный и распорядительный орган. Должность премьер-министра отсутствует, и возглавляет Кабинет президент (ст. 73). Кабинет формируется президентом и слагает полномочия перед вновь избранным президентом (ч. 2 ст. 74). Уже на уровне Конституции с разделением властей не все в порядке, поскольку в состав Халк Маслахаты входят президент, депутаты Меджлиса, председатель Верховного кзыета, Генеральный прокурор, члены Кабинета министров и другие должностные лица (всего в составе Халк Маслахаты более 2.5 тысяч чиновников и общественных деятелей).

На практике президенциализм Туркмении усиливается многократно, поскольку власть игнорирует Конституцию или приспособливает ее к интересам лидера. Согласно Основному закону срок полномочий президента составляет пять лет, при этом одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд (по Конституции президент избирается непосредственно гражданами). Однако в 1999 г. Халк Маслахаты предоставил Туркменбаши исклю-

¹ Далее везде в скобках даются ссылки на Конституции соответствующих государств.

чительное право осуществлять полномочия главы государства без ограничения срока (!).

Г. Бердымухаммедов продолжил политику концентрации власти в собственных руках, еще не успев стать президентом. После смерти Ниязова он отстранил от должности и арестовал председателя Меджлиса О. Атаева, «второго» человека в стране, и в спешном порядке изменил порядок передачи власти президента – не к спикеру парламента, а к заместителю Председателя Кабинета министров, коим Бердымухаммедов в тот момент являлся. Это позволило ему стать вр.и.о. президента, а затем и выиграть выборы. При этом ставка делалась на союз с руководством правоохранительных органов, тайной политической полиции и вооруженных сил. В марте 2007 г. президент Бердымухаммедов дополнил Конституцию Туркменистана нормой, учитывавшей недавний опыт передачи власти: «В случае если Председатель Халк Маслахаты Туркменистана или Президент Туркменистана по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, Халк Маслахаты Туркменистана созывается на основании решения Государственного совета безопасности» (ч. 2 ст. 7). Последний возглавляется президентом. Конституционное «возвышение» Государственного совета безопасности вписывается в логику закрытого режима, природа которого не претерпела серьезных изменений при новом президенте.

Во время президентства Ниязова Туркмения отказалась от выборов как способа подтверждения полномочий первого лица, чем стала напоминать монархию (то есть бессрочное пожизненное правление одного лица). Смена президентов в 2006 г. была осуществлена в «лучших» традициях монаршего двора: закрыто, келейно, без участия общественности, с устранением конкурентов и, возможно, «по крови» (как утверждают некоторые, Бердымухаммедов – сын Ниязова).

Конституция **Узбекистана** [8] дает обширный список президентских полномочий, состоящих из 25 позиций (ст. 93), многие из которых являются весьма весомыми. Президент вторгается даже в те сферы, где его присутствие излишне: так, например, он представляет Сенату Олий Мажлиса (парламента) кандидатуру для избрания на должность Председателя Сената (п. 9 ст. 93). Показательно, что Конституция ни слова не говорит об импичменте президенту. Его власть непоколебима и абсолютна.

Президент осуществляет полный контроль над правительством. Хотя и имеется должность премьер-министра, последний выступает «проводником» президентской политики и не обладает никакой самостоятельностью. Президент формирует аппарат исполнительной власти и руководит им, обеспечивает взаимодействие высших органов власти и управления республики, образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления (п. 8 ст. 93). Он вправе председательствовать на заседаниях Кабинета министров, принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции правительства, а также отменять постановления и распоряжения Кабинета, распоряжения премьер-министра (ч.6 ст. 98).

В Конституции Узбекистана сказано, что Кабинет министров в своей деятельности ответственен перед президентом и Олий Мажлисом (ч. 7 ст. 98). Однако ответственность правительства перед парламентом является «пустым зву-

ком» в условиях, когда не предусмотрен вотум недоверия Кабинету министров, а весь состав парламента является пропрезидентским. Хотя в Конституции говорится о роспуске палат парламента (ст. 95), тем не менее он осуществляется лишь в случае возникновения непреодолимых разногласий в составе палат или между палатами или в случае неоднократного принятия ими решений, противоречащих Конституции, то есть роспуск парламента не выступает механизмом разрешения правительственного кризиса, как это имеет место в парламентских и полупрезидентских системах.

В марте 2007 г. Олий Мажлис Узбекистана единодушно одобрил внесенные президентом И. Каримовым поправки к Конституции и закон, направленный на «усиление роли политических партий». Но на деле политическая реформа носила косметический характер и не была нацелена на изменение положения президента в государственной системе и изменение отношения власти к оппозиции и партиям. Согласно новой редакции ст. 89 Конституции, президент Узбекистана перестает быть главой исполнительной власти, однако это ничего не решает: фактически исполнительная власть остается всецело в руках президента, и за ним сохранены сильнейшие полномочия. Другая конституционная новация заключается в том, что Олий Мажлис может трижды отклонить представленную на утверждение президентом кандидатуру премьер-министра, после чего парламент будет распущен, а президент назначит главу правительства. Ясно, что сегодняшний парламент не смеет перечить президенту и новая норма окажется «мертвой». Наконец, еще одна мертворожденная новация в условиях жесткого авторитаризма: парламентские фракции получили право ходатайствовать перед президентом об отставке премьер-министра, принципиально не соглашаясь с курсом правительства, подавать жалобы на действия должностных лиц и глав областных администраций.

Для политической системы Узбекистана, которая, по справедливому мнению Н.А. Борисова, представляет собой султанизм как особый тип диктаторского режима [9, с. 13], характерна несменяемость власти лидера. Каримов был избран президентом в 1990 г. (в Конституции закреплены прямые выборы президента). В 1995 г. его полномочия были продлены на референдуме на пять лет. В 2000 г. он был переизбран на этот пост. В 2003 г. срок президентских полномочий был увеличен с 5 до 7 лет. Наконец, в декабре 2007 г. Каримов переизбран на новый семилетний срок. Хотя в бюллетенях для голосования значились фамилии нескольких человек, это не сделало последние выборы открытыми, свободными, соревновательными и честными: все конкуренты Каримова были подставными и агитировали за действующего президента. Как справедливо отмечено в СМИ, «к сожалению, люди не только сами трудно расстаются с властью, но и авторитарная система власти загоняет самого правителя, президента в такой угол, когда он боится передать власть кому-то другому и вынужден находиться на вершине пирамиды власти до своей кончины» [10]. Можно заключить, что Узбекистан – «ортодоксальная президентская республика, где целиком и полностью доминирует Ислам Каримов» [11].

Формально-юридически **Казахстан** относится к полупрезидентским государствам, однако на деле оказывается сверхпрезидентским. Конституция [12] содержит обширный перечень президентских полномочий, но и он далеко не

полностью отражает реальную силу президента. Президент имеет право вмешиваться в деятельность парламента, в частности принимать указы, имеющие силу закона (ч. 2 ст. 61), и даже брать на себя функции законодательной власти (на период до одного года) (п. 4 ст. 53).

В мае 2007 г. в Казахстане была предпринята конституционная реформа [13], которая направлена на парламентаризацию государственной системы. Как и в Узбекистане, президент сделал «реверансы» в сторону политических партий. Так, в частности, из Конституции было исключено требование к президенту о приостановлении его деятельности в политической партии на период президентских полномочий (ч. 2 ст. 43). И сегодня Н. Назарбаев является лидером правящей партии «Нур Отан» («Светлое отечество»), которая на парламентских выборах в августе 2007 г. оказалась единственной из политических сил, прошедших в парламент (остальные шесть соперничающих партий не смогли преодолеть 7%-ный барьер).

Депутат Мажилиса (нижней палаты парламента) лишается своего мандата при выходе или исключении депутата из политической партии или прекращении деятельности политической партии, от которой он избран (ч. 5 ст. 52). Сегодня президент после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру премьер-министра. Однако на практике последнее новшество выглядит комично: в парламенте сегодня представлена, как было сказано, одна единственная пропрезидентская партия, являющаяся, по сути, машиной для поддержания всех президентских инициатив.

Казалось бы, реформа преследует благую цель повысить роль парламента в политическом процессе, поскольку сегодня правительство ответственно не только перед президентом, но и «в случаях, предусмотренных Конституцией», – перед Мажилисом парламента и парламентом (ч. 2 ст. 64). Премьер-министра президент назначает с согласия Мажилиса парламента. Перед вновь избранным Мажилисом парламента премьер-министр ставит вопрос о доверии правительству, и в случае выражения Мажилисом доверия правительство продолжает исполнять свои обязанности, если иное не будет решено президентом (ч. 1 ст. 70). Но думать об изменении роли парламента Казахстана – это заблуждение. Доминантой всей политики является президент. Его лидирующие позиции в законодательной и исполнительной власти неоспоримы.

Признак, не позволяющий считать Казахстан полупрезидентской системой, – это фактическое отсутствие парламентской ответственности правительства. Конституцией вотум недоверия правительству предусмотрен, но полностью нивелирован. Реформа 2007 г. несколько смягчила жесткие условия выражения недоверия. Скажем, в прежней редакции Основного закона решение о недоверии принималось на совместном заседании палат и требовало 2/3 голосов от общего числа, а сейчас оно принимается Мажилисом большинством голосов от общего числа депутатов по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса (ч. 2 ст. 56). Если ранее повторное отклонение Программы правительства (2/3 голосов от общего числа) считалось Конституцией вотумом недоверия, то сегодня первичное неутверждение парламентом отчета правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение вотума

недоверия (ч. 2 ст. 53). В случае вотума недоверия правительство заявляет президенту об отставке, однако президент принимает решение о принятии или отклонении отставки (ч. 4 ст. 70). Это сводит вотум недоверия на нет, поскольку президент может просто проигнорировать парламентское решение. Что касается недоверия в отношении отдельных членов правительства, то сохранена уничижительная (для парламента) процедура «прошения» президенту об освобождении от должности члена правительства (п. 6 ст. 57). Нет сомнения в том, что такие решения парламент должен принимать самостоятельно.

Можно полностью согласиться с мнением о том, что конституционные реформы в Казахстане «представляют собой бег на месте, демонстрацию активного движения. Политический процесс... превратился в Казахстане в декоративный спектакль, не способный принципиально изменить что-либо во властных приоритетах... В этой связи как-то само собой возникает вопрос: «Кто был более честным политиком в Центральной Азии – Нурсултан Назарбаев, стремившийся прослыть демократом, или тот же Сапармурат Ниязов, не стеснявшийся вести себя как падишах, которому чиновники целовали руки?» [14].

Как и в Узбекистане, отличительной особенностью Казахстана является фактическая несменяемость Н. Назарбаева, который руководит республикой с 1989 г. сначала в должности первого секретаря ЦК Компартии Казахской ССР, а с 1991 г. – президента (который избирается путем прямых выборов). На последних выборах 2005 г. он был переизбран на семилетний срок. Таким образом, к моменту окончания этого срока период пребывания Назарбаева в должности президента (при благоприятных для него обстоятельствах) составит 21 (!) год.

Всевозможные юридические уловки и махинации позволяли сохранить ему пост президента, несмотря на конституционные ограничения. Во-первых, в 1995 г. полномочия президента были продлены до 2000 г. на референдуме, а не на выборах. Такой псевдоплебисцитарный способ не согласуется с республиканским характером формы правления Казахстана.

Во-вторых, хотя в Казахстане существует норма, в соответствии с которой одно и то же лицо не может быть *избрано* президентом более двух *раз* подряд (ч. 4 ст. 42), тем не менее в 2000 г. «придворный» Конституционный совет «правильно» посчитал число сроков нахождения Назарбаева у власти. Дело в том, что Конституция содержит формулировку «не более двух раз подряд», а значит, не подлежит учету ситуация, когда лицо не было избрано на общенациональных выборах, а получило должность президента на референдуме. Если бы в Основном законе было зафиксировано «не более двух сроков подряд», то у Назарбаева в 2000 г. возникла бы проблема с переизбранием. Однако, как было сказано выше, его полномочия были продлены в 1995 г. на референдуме, и юридически это не было вторичным избранием.

В-третьих, наблюдается постоянная «возня» со сроками президентских полномочий, в основе которой лежит мотив сохранить власть Назарбаева. По Конституции Казахской ССР президент занимал свой пост 6 лет, по Конституции 1993 г. – 5 лет. Затем срок был увеличен до 7 лет и, наконец, в 2007 г. сокращен до 5 лет. При этом последняя поправка станет действовать только после истечения семилетнего срока правления Назарбаева в 2012 г.

В-четвертых, в результате конституционной реформы 2007 г. было сохранено ограничение на избрание одного и того же лица президентом не более двух раз подряд, но Основной закон дополнен нормой о том, что «настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан» (доп. к ч. 5 ст. 42), то есть на Назарбаева. Получается по Джорджу Оруэллу: все президенты равны, но есть некоторые, которые равнее.

Чрезвычайно высока президентская составляющая и в **Белоруссии**. Уже на уровне Конституции [15] прослеживается ярко выраженный президентский характер системы. Президент осуществляет целый комплекс полномочий исполнительной власти, фактически возглавляя систему органов исполнительной власти. Правительство подотчетно президенту, ответственно перед парламентом (ч. 2 ст. 106) и слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом (ч. 3 ст. 106). Президент вправе «по собственной инициативе» принять решение об отставке правительства или его членов (ч. 8 ст. 106), председательствовать на заседаниях правительства (п. 15 ст. 84) и отменять акты правительства (п. 25 ст. 84). Он назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус (п. 16 ст. 84). Назначение премьер-министра осуществляется президентом с согласия Палаты представителей – нижней палаты парламента (п. 6 ст. 84; ч. 5 ст. 106). В случае двукратного отказа в даче согласия президент вправе назначить и.о. премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы (ч. 5 ст. 106), то есть парламентское согласие не имеет никакого значения. Другие члены правительства назначаются президентом самостоятельно (п. 7 ст. 84).

Повторное отклонение программы деятельности правительства Палатой представителей означает выражение вотума недоверия правительству (п. 5 ст. 97). Вопрос о доверии рассматривается Палатой представителей по инициативе премьер-министра (п. 6 ст. 97). Палата представителей по инициативе не менее 1/3 от полного состава (явно завышенная цифра!) выражает вотум недоверия правительству (п. 7 ст. 97), который «с успехом» может быть проигнорирован президентом, а в ответ он распускает палату. Вообще президент *может* распустить Палату представителей: 1) при отказе в доверии правительству; 2) при выражении вотума недоверия правительству; 3) при двукратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра (ч. 1 ст. 94); 4) в случае «систематического или грубого нарушения» (!) Конституции палатой на основании заключения Конституционного суда. Это основание роспуска применяется и к Совету республики – верхней палате парламента (ч. 2 ст. 94).

Но главной чертой белорусского режима является практика юридических махинаций посредством обращения к плебисцитарному механизму с целью укрепления президентской власти и ее продления. Так, Конституция Белоруссии 1994 г. предусматривала пятилетний срок президентских полномочий (президент Белоруссии избирается на всеобщих выборах). На референдуме в 1996 г. была принята новая Конституция, в которой также предусматривался пятилетний срок президентства, однако в ст. 144 говорилось, что президент сохраняет свои полномочия и срок его полномочий исчисляется со дня вступления в силу новой Конституции, то есть с 27 ноября 1996 г. Таким образом, без проведения

выборов А. Лукашенко продлил на два года свои полномочия (до 2001 г.) путем незачета первых двух лет президентского срока (1994–1996 гг.).

Руководствуясь простым принципом авторитарного вождя «если нельзя, но очень хочется, то можно», он добился также права баллотироваться на третий срок «в порядке исключения» по итогам референдума 2004 г. Этим же «народным волеизъявлением» норма Конституции об ограничении занятия должности президента двумя сроками (ч. 1 ст. 81) была удалена из текста закона для того, чтобы А. Лукашенко мог «продлевать свои полномочия на выборах практически бесконечно» [16, с. 10]. Подобная практика ставит под вопрос статус Беларуси как республики, в которой возможна смена лидера путем честных и конкурентных выборов. В этих условиях не исключен вариант передачи президентской власти сыну А. Лукашенко.

Таджикистан является также сверхпрезидентской республикой, но, как верно подчеркивает А. Макаркин, «с определенным своеобразием, которое уникально для постсоветского пространства» [11]. Страна прошла через гражданскую войну, которая была завершена компромиссом между властью, носившей светский характер, и исламской оппозицией, получившей свою квоту в органах власти (правда, сейчас исламской оппозиции нет в государственных структурах) [11]. Присутствие оппозиции в органах власти наложило отпечаток на форму правления: ее сдерживающий характер несколько «смягчил» суперпрезидентский характер системы, хотя в Конституции [17] список полномочий президента состоит из 30 позиций.

Согласно Основному закону президент Таджикистана является главой государства и исполнительной власти правительства (ч. 1 ст. 64). Правительство подконтрольно президенту. Вотума недоверия правительству со стороны парламента нет. Отсутствует также роспуск парламента или его палат. Новый кабинет формируется после президентских выборов (ч. 2 ст. 74). Хотя указы президента о назначении и освобождении премьер-министра и других членов правительства утверждаются на совместном заседании палат парламента (п. 1 ч. 1 ст. 55), решающего значения для функционирования формы правления Таджикистана это не имеет.

Президент Таджикистана избирается на прямых всеобщих выборах. Действующий глава государства Э. Рахмонов (сегодня он именуется Рахмон) впервые был избран в 1994 г. В 1999 г. срок полномочий президента был увеличен до 7 лет. В этом же году Рахмонов был переизбран на семилетний срок, одержав сокрушительную победу на выборах и получив 97% (!) голосов. Оппозиция бойкотировала эти выборы. На конституционном референдуме 2003 г. были сняты ограничения на количество сроков пребывания президента у власти [18, с. 443–444]. В 2006 г. Рахмонов вновь переизбран на 7 лет.

Правящий режим Таджикистана сегодня контролирует ситуацию в стране, хотя и не так жестко, как в Туркменистане и Узбекистане [18, с. 444]. Один из факторов, который этому так или иначе способствует, – сверхпрезидентская система.

В **Азербайджане** существует «та форма правления, которая мобилизует общество на противостояние при внешней угрозе» со стороны Армении в связи с конфликтом из-за Нагорного Карабаха [11]. В Конституции Азербайджана [19]

четко выражены президентские черты: правительство полностью подчинено президенту, который формирует кабинет и отправляет его в отставку. Согласно Конституции носителем исполнительной власти является президент (ст. 99). Кабинет министров – «вышестоящий орган исполнительной власти президента», подчиняется президенту и ему подотчетен (ст. 114). «В необходимых случаях» президент председательствует на заседаниях кабинета (п. 5 ст. 109). Назначение премьер-министра осуществляется президентом с согласия Милли Меджлиса (парламента) (п. 4 ст. 109; ст. 118). Президент *может* (!) назначить премьер-министра без согласия парламента, если Милли Меджлис не рассмотрел кандидатуру в течение одной недели или три раза не дал согласие (ч. 3 ст. 118). Таким образом, для назначения премьер-министра согласие парламента не имеет никакого значения.

Другие члены правительства назначаются также президентом (п. 5 ст. 109). Новый кабинет формируется после президентских выборов (ст. 116). Парламент решает вопрос о доверии правительству (п. 14 ч. 1 ст. 95), однако, как и в России, решение об отставке кабинета принимает президент (п. 6 ст. 109). Роспуск парламента отсутствует, что характерно для президентских систем. Подчиненный характер правительства президенту подчеркивается тем, что кабинет лишен законодательной инициативы. Законопроекты вносятся президентом или другими акторами (ч. 1 ст. 96).

Конституцией Азербайджана предусмотрена процедура прямых президентских выборов. Но фактически в 2003 г. произошла передача власти по наследству. Гейдар Алиев предпринял усилия для того, чтобы его сын Ильхам стал президентом. В 2002 г. на референдуме были приняты поправки к Конституции, согласно которым вторым человеком в государстве становился не спикер парламента, а премьер-министр (эту должность в тот момент занимал Ильхам Алиев). Законодательно были смягчены правила избрания президента: если раньше кандидат в президенты для избрания должен был набрать 2/3 голосов избирателей, то согласно новелле – простое большинство. На президентских выборах 2003 г. Гейдар Алиев, чье здоровье резко пошатнулось, снял свою кандидатуру в пользу сына. Последний победил с «триумфом», набрав почти 77% голосов без участия административного ресурса. Итак, режим в Азербайджане является не просто президентским, а сверхпрезидентским, нарушая обычный для президентских республик способ передачи власти (соревновательные выборы).

Объем власти, которой наделен президент **России**, значителен. На практике президент РФ обладает гораздо большими полномочиями, чем предусмотрено в Конституции. Фактическое закрепление за президентом функций главы исполнительной власти и права назначать премьер-министра и членов правительства лишает Государственную Думу возможности влиять на ключевые кадровые назначения и осуществлять контроль над исполнительными органами. Российский парламент, по сути, превратился в декоративный политический институт, не способный служить серьезным «противовесом» президенту (более подробный анализ формы правления России см. [20]).

Конституция **Киргизии** от 5 мая 1993 г. [21] предусматривала создание системы с сильным президентом, контролирующим все ветви власти и получающим мандат «из рук народа». В годы правления А. Акаева в Основной закон страны

были внесены существенные поправки, нацеленные на укрепление личной власти главы государства. После «революции тюльпанов» 2005 г., приведшей к отставке Акаева, одним из основных обещаний тандема Бакиев – Кулов было изменение конституции в сторону радикального усиления роли парламента [22, с. 53]. В ноябре и декабре 2006 г., после полутора лет противостояния между президентом, парламентом и премьер-министром и борьбы оппозиции против президента и правительства, Жогорку Кенеш (парламент) принял поправки к Конституции, заметно изменившие характер взаимоотношений в рамках треугольника «президент – правительство – парламент».

В результате реформ 2006 г. усилился парламентский компонент формы правления Киргизии. Во-первых, правительство стало формироваться по результатам парламентских выборов. Новое правило гласило: депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов депутатов Жогорку Кенеша, вносят на рассмотрение президента кандидатуру премьер-министра, а тот после назначения президентом определяет состав правительства (который назначается президентом) (ст. 69). Впрочем, было бы неверным полагать, что участие президента в формировании кабинета стало сугубо номинальным, поскольку в целом ряде прописанных в Конституции случаев (если депутаты от партии большинства не вносят кандидатуру премьер-министра; если назначенный премьер-министр не представляет членов правительства; если отсутствует абсолютный победитель на парламентских выборах) именно президент решает, какая из парламентских партий будет выдвигать кандидатуру премьер-министра и формировать правительство (ст. 70).

Во-вторых, если раньше правительство несло ответственность перед президентом, то в результате реформ 2006 г. оно стало «ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 71).

В-третьих, новое правительство стало формироваться после парламентских выборов (а не президентских и парламентских, как было предусмотрено прежней редакцией Конституции).

В-четвертых, несколько усилился контроль парламента над правительством. Так, премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе кабинета (ч. 2 ст. 71), и если парламента сочтет эту работу неудовлетворительной, он может выразить недоверие правительству (ч. 3 ст. 71). Однако вотум недоверия сводится «на нет», поскольку президент может *не согласиться* с решением Жогорку Кенеша (ч. 6 ст. 71). Правда, в случае если парламента в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия правительству, президент отправляет в отставку правительство либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш (ч. 7 ст. 71).

Таким образом, в результате конституционных поправок 2006 г. Киргизия отошла от модели сверхпрезидентской республики и приблизилась к президентализированной полупрезидентской системе. В такой системе существуют всеобщие выборы главы государства и парламентская ответственность правительства, но при этом прослеживается явное доминирование президента во взаимоотношениях между ветвями власти. Процедура выражения недоверия кабинету со стороны парламента усложнена или ограничена юридически или

политически. Парламент не является там полноценным политическим институтом, осуществляющим контрольные функции в отношении правительства.

В целом следует отметить позитивный характер киргизских реформ 2006 г., несмотря на их ограниченность и громоздкие юридические формулировки. Однако «счастье было недолгим». В сентябре 2007 г. Конституционный суд отменил две редакции Основного закона, принятые в ноябре и декабре 2006 г. В результате страна вернулась к акаевской Конституции, на короткий период вновь оказавшись сверхпрезидентской республикой. Конституционная реформа, о которой так много говорили «революционеры», превратилась в фарс. В октябре 2007 г. в стране прошел референдум по проекту Конституции, предложенному президентом К. Бакиевым. За новый Основной закон проголосовало более 75% избирателей. Таким образом, в течение одного года в стране действовало четыре варианта Конституции. Справедлива по этому поводу ирония в СМИ: «Если правильно оформить заявку, то Киргизия вполне может претендовать на место в Книге рекордов Гиннеса» [23].

Схема власти, предложенная новой редакцией Конституции [24], предусматривает создание полупрезидентской республики с доминированием президентских черт. Последний вариант Основного закона несколько усилил президентскую власть. Скорее всего, сегодня Киргизия балансирует между полупрезиденциализмом и президентизмом. Пока преждевременно делать выводы о том, какой на практике будет форма правления Киргизии. Ее движение в сторону полупрезидентской системы, отличающейся сильными партиями и активной ролью парламента, будет во многом зависеть от политической ситуации – отношения президента Бакиева к оппозиции, наличия или отсутствия конкурентной борьбы, состава парламента и его поведения и пр.

Такова палитра сверхпрезидентских систем на постсоветском пространстве. Демонстрируя ряд общих черт, страны с этой формой правления обладают определенной спецификой, связанной как с характером взаимоотношений между ветвями власти, так и со способом смены главы государства.

3. Выводы

Для большинства постсоветских стран характерны формы правления с доминированием президентской составляющей – сверхпрезидентские, президентские, президентализированные полупрезидентские системы. Самую значительную группу здесь образуют сверхпрезидентские системы, которым присущи несбалансированность ветвей власти, отсутствие эффективного механизма сдержек и противовесов, чрезмерно сильный президент.

Принято считать, что переходным странам нужна сильная президентская власть, которая способна обеспечить политическую стабильность и эффективное управление. Однако стремление к стабилизации системы вступает в противоречие с требованиями демократизации. Постсоветские сверхпрезидентские системы консервируют монархические режимы, препятствуют реальной политической конкуренции и развитию плюралистичности. Поэтому ослабление президентских составляющих в этих странах и усиление парламентских элементов при прочих благоприятных факторах поможет отойти от персоналистских, автократических режимов республик бывшего СССР.

В этой связи, казалось бы, следует приветствовать конституционные реформы, направленные на перераспределение властных полномочий между президентом, правительством и парламентом. Однако эти изменения фактически не затронули каркаса формы правления. Парламентаризация в Узбекистане и Казахстане носит явно имитационный характер и преследует цель сохранить всевластие президентов путем создания иллюзии партийного соперничества и возвышения парламента. Киргизские реформы при общей их позитивной направленности непоследовательны и спотыкаются, и действующий глава государства тяготеет к сильной президентской власти. К тому же тенденция парламентаризации сверхпрезидентских республик бывшего СССР противоречит природе реформируемых режимов (их склонности к президентализму и авторитаризму) и мировой тенденции (так называемой президентализации). А потому перспективы создания в этих странах систем с сильными парламентскими чертами, по нашему мнению, весьма туманны.

Summary

O.I. Zaznaev. Superpresidential Systems in the Post-Soviet Space.

In the article, superpresidential systems of post-Soviet space are analyzed in detail. Countries with this form of government have some specific features concerning the character of relationship between branches of power and modes of change of head of government. The article essays particularities of constitutional framework and practices of functioning of superpresidential systems of the former USSR. The author pays attention to recent constitutional reforms that aimed at the transfer of powers from presidents to parliaments.

Key words: form of government, superpresidential system, presidential system, presidential power, separation of power, constitutional reforms, parliamentarisation, post-Soviet politics, republics of the former USSR.

Литература

1. *Зазнаев О.И.* Типология форм правления: работа над ошибками // Полис. – 2006. – № 1. – С. 92–103.
2. *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М.: Инфограф, 1999. – 384 с.
3. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – 374 с.
4. *Зазнаев О.И.* Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис.– 2007. – № 2. – С. 146–164.
5. *Зазнаев О.И.* Смешанные формы правления, или Как масло соединяется с водой // Полис. – 2005. – № 4. – С. 158–171.
6. *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. – L.: Macmillan Press, 1997. – 217 p.
7. Конституция Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.turkmenistan.ru/?page_id=9&lang_id=ru&elem_id=2251&type=event&highlight_words=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86&sort=date_desc, свободный. – Проверено 14.01.2008.
8. Конституция Узбекистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.uz/ru/ctx.scm?sectionId=2780, свободный.> – Проверено 14.01.2008.

9. *Борисов Н.А.* Постсоветская трансформация политических систем Республики Узбекистан и Кыргызской Республики: сравнительный анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2007. – 30 с.
10. *Куртов А.* Узбекистан: Пять наивных вопросов о выборах президента [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1192088580>, свободный. – Проверено 14.01.2008.
11. *Макаркин А.* Синдром жесткой руки // Независимая газ. – 2007. – 22 янв. – Сведения доступны также по Интернет: http://www.ng.ru/courier/2007-01-22/15_president.html, свободный. – Проверено 14.01.2008.
12. Конституция Республики Казахстан // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2.
13. Закон Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=A243AE01A2F51668462572E3001DD212&lang=ru&L1=L3&L2=L3-24, свободный. – Проверено 14.01.2008.
14. *Куртов А.* Планы конституционных реформ в Казахстане: бег на месте [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.materik.ru/print.php?section=analitics&bulsectionid=18233>, свободный. – Проверено 14.01.2008.
15. Конституция Республики Беларусь // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1.
16. *Гребенников В.В., Дмитриев Ю.А.* Развитие республиканской формы правления на постсоциалистическом пространстве // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 5–13.
17. Конституция Таджикистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.president.tj/rus/sanadho_rus.htm, свободный. – Проверено 14.01.2008.
18. СССР после распада / Под общ. ред. О.Л. Маргания. – СПб.: Эконом. шк., 2007. – 480 с.
19. Конституция Азербайджанской Республики // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1.
20. *Зазнаев О.И.* Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 4 (57). – С. 4–12.
21. Конституция Кыргызской Республики // Конституции государств-участников СНГ. – М.: Изд. группа НОРМА–ИНФРА-М, 2001.
22. *Усмонов Ф.* Президент Киргизии укрепляет вертикаль // Коммерсантъ-Власть. – 2007. – 29 окт. – С. 53.
23. *Ли Л.* Проголосовали за будущее свое и страны // Рос. газ. – Центральная Азия. – 2007. – 23 окт. – Сведения доступны также по Интернет: <http://www.rg.ru/2007/10/23/reg-asia/referendum.html>, свободный. – Проверено 14.01.2008.
24. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.president.kg/files/docs/const_2007.doc, свободный. – Проверено 14.01.2008.

Поступила в редакцию
04.02.08

Зазнаев Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор кафедры политологии Казанского государственного университета.
E-mail: Oleg.Zaznaev@ksu.ru