

Зазнаев О.И., д-р юр. наук
Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

Казанский федеральный университет,
Институт социально-философских наук
и массовых коммуникаций,
кафедра политологии,
Россия, Казань

DOI: 10.24153/2079-5912-2020-11-2-19-25

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ: ОБЩЕМИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ¹

Аннотация: В современном мире институт президентства претерпевает изменения под влиянием процессов глобализации, усложнения жизни, новых угроз и рисков, а также мировых, региональных и локальных вызовов. Анализ политического опыта позволил автору выявить ряд тенденций, присущих развитию института президентства. Во-первых, появляются новые роли президента, расширяются его функции как на международной арене, так и внутри страны. В частности, к традиционным ролям главы государства и главы исполнительной власти добавляется роль национального лидера, главного идеолога и антикризисного управляющего. Во-вторых, растет объем президентской власти, формируется дисбаланс власти в рамках треугольника «президент - правительство – парламент». Эта тенденция вызывает беспокойство общественности, которая предлагает разные способы «ослабления» президентской власти. В-третьих, для продления своего пребывания у власти президенты предпринимают всевозможные манипуляции. В-четвертых, ряд президентов стремятся обеспечить преемственность власти и идут на разные способы контролируемой передачи президентской власти, которые описаны в статье. В-пятых, сегодня в мире существует запрос на ответственность президента, но реализация такого запроса облекается лишь в одну форму - импичмент. Автор подробно анализирует современный импичмент, отмечая его чрезмерную политизацию.

Ключевые слова: президент; полномочия президента; сроки президентских полномочий; политическое преемничество; контролируемая передача власти; импичмент.

¹Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00102.

Глобализация, усложнение общественной жизни, повышение темпа политического процесса, появление новых угроз, необходимость быстрой реакции на мировые, региональные и локальные вызовы ведут к трансформации института президентства. Изменение формальных и неформальных правил его функционирования под воздействием внешней среды представляет важную научную проблему, требующую своего осмысления. В каком направлении сегодня развивается институт президентства? Каковы основные тенденции его эволюции за последние десятилетия? Что ожидает этот институт в ближайшем и отдаленном будущем? Ответы на эти вопросы важны как для науки, так и для политической практики.

Актуальность проблематики института президентства определяется рядом причин. Президент – ведущий игрок на политической сцене, даже там, где он выполняет в большей степени церемониальные функции. Президент – значимый субъект политики, от решений и действий которого зависит политический курс. Современный мир становится быстро развивающимся, сложным, турбулентным, полным новых угроз и вызовов. В таких условиях роль президента существенно возрастает, и на него возлагаются со стороны общества большие надежды. Одним из ответов на требования времени является экспериментирование с формами правления, создание нетипичных конструкций власти с целью повысить значимость института президентства. Кроме того, возрастает роль личности в политике, происходит персонализация власти. В частности, зарубежными учеными замечен такой феномен как «президентализация», при которой в условиях парламентских систем стиль правления премьер-министра больше похож на президентский. Все эти процессы требуют своего глубокого научного осмысления и непредвзятых оценок.

Изучение политического опыта стран мира позволяет выделить ряд общемировых тенденций развития института президентства. Речь не идет о том, что эти черты присущи всем без исключения государствам. В одних странах обозначенные ниже тенденции проявляются достаточно сильно, в других слабо, а в третьих – их нет вообще. Тем не менее, в современных государствах происходят, как правило, сходные процессы. Остановимся подробнее на этих тенденциях.

1. Появление новых ролей и расширение функций президента. Президент выполняет целый ряд традиционных ролей, которые прописаны в конституции. Он является главой государства, главой исполнительной власти, главой правительства (в президентской республике), главным дипломатом, определяющим внешнеполитический курс, и главным «законодателем», вносящим законопроекты на рассмотрение парламента и подписывающим принятые

законы. К этим ролям президента в последние десятилетия добавился ряд новых ролей.

Во-первых, президент часто рассматривается как лидер нации, ее «отец» и «спаситель», способный сплотить народ, создать общность ценностей и целей, мобилизовать на выполнение действий. Эти функции президента особенно востребованы в периоды общественных потрясений, будь то террористические атаки, обеспечение целостности государства, необходимость отражения внешних угроз, стихийные бедствия или эпидемии. Во-вторых, президент сегодня выступает главным идеологом государства, не только транслирующим ценности, но и объединяющим людей под «знаменами». Это могут быть как классические идеологии (либеральной демократии, социал-демократии, консерватизма и др.), так и некие идеи (суверенитет, патриотизм, свобода и др.), на базе которых формируется общенациональная гражданская идентичность. В-третьих, президент рассматривается как антикризисный управляющий, способный успешно вывести государственный «корабль» из экономического, финансового или политического кризиса.

Общество предъявляет к президенту высокие требования, касающиеся не только личности, но и деятельности президента на своем посту. Так, весьма показателен эпизод из фильма Майкла Мура «Фаренгейт 9/11»: в 2001 году в момент атак на башни-близнецы Всемирного торгового центра Джордж Буш-младший посещал школу и читал детям сказки. Камера зафиксировала, как к президенту подошел его помощник и что-то шепнул на ухо (это было сообщение об атаках). Буш изменился в лице, но продолжал сидеть в классе, находясь в ступоре. Несколько минут он не предпринимал никаких действий, что было расценено позже как непростительное бездействие и растерянность главы государства – качества, которых у президента быть не должно.

2. Рост объема президентской власти, доминирование президента в рамках треугольника «президент - правительство – парламент». Президенты в условиях президентских и смешанных систем обладают по конституции большим объемом власти. Исключение составляют президенты в парламентских республиках, где, как принято говорить, они «царствуют, но не правят». Вместе с тем, стремление расширить свои полномочия наблюдается у многих президентов, независимо от политического режима. Не только президенты-автократы укрепляют свою власть, но и президенты в условиях демократических режимов стремятся расширить свои полномочия. Для обозначения этого процесса американский историк А.Шлезингер-мл. использовал понятие «имперское президентство» [1]. Причем нередко расширение формальных полномочий президента дополняется неформальной властью главы государства.

Является ли усиление президентской власти злом или благом? Известный американский политолог Х. Линц тридцать лет назад выдвинул гипотезу об «опасностях» президентской системы для судеб демократии и преимуществах парламентской системы перед президентской [2]. К недостаткам президентализма Линц относил отсутствие временной гибкости, мажоритарные тенденции, двойную демократическую легитимность президента и парламента, поощрение политических аутсайдеров, отсутствие арбитража, склонность к утверждению режима личной власти, нестабильность и неэффективность системы [3]. Страны с сильными президентами имеют тенденции к формированию персонализма, ослабляют оппозицию, снижают конкурентность избирательного процесса. Практика говорит о том, что доминирующее положение президента в политической системе ведет к поляризации в обществе, росту общественного недовольства и политическим кризисам.

Если сильные президенты виновны в бедах общества, то следует ли им «подрезать крылышки»? Казалось бы, простым способом решения проблем является уменьшение президентских полномочий вплоть до превращения главы государства в номинальную фигуру, какой он является в парламентских системах. Однако политический опыт говорит, что недостаточно одной «палочки-выручалочки» в виде «ослабления» президента. Так, президент Киргизии А. Акаев расширил свои полномочия, что в условиях раскола между севером и югом привело к конфликту, в результате которого в 2005 году он вынужден был бежать из страны («революция тюльпанов»). В качестве средства «борьбы» с президентом-узурпатором было выбрано конституционное ослабление президента и значительное «урезание» его формальных полномочий. Однако это не решило проблему. Через пять лет история повторилась: К. Бакиев, несмотря на ослабленный *de jure* институт президентства, смог фактически консолидировать свою власть, вызвав общественный гнев и насильственную очередную смену главы государства. Пример Киргизии демонстрирует, что ослабление президента – это не гарантия авторитарного перерождения власти, многое зависит от политической культуры, менталитета, соотношения политических сил и иных социальных факторов.

Рецепты решения проблемы сильной президентской власти давно известны: это разделение и рассредоточение власти; коллективные формы президентства; политический и общественный контроль за президентом; создание конкурентной политической системы.

3. Изменение сроков президентских полномочий и тенденция бессрочной президентской власти [4]. В последние десятилетия в ряде стран были изменены сроки президентских полномочий в сторону уменьшения (например, во

Франции) или увеличения (например, в Казахстане, России, Таджикистане и Узбекистане). Какой срок является оптимальным? Однозначного ответа на этот вопрос нет. Пределы «разумного» срока различаются в разных странах и зависят от культуры и традиций: для кого-то достаточно три года, а для кого-то – семь лет. Главное, чтобы президентская власть ограничивалась определенным временем.

Ограничение для президентов вводится и по числу сроков нахождения у власти. Наиболее распространённым является ограничение, при котором одно лицо не может занимать должность президента более двух сроков. Казалось бы, что написано в конституции пером, не вырубить топором. Тем не менее по истечении второго подряд срока президентами используются разные «ухищрения» для обхода конституционной нормы.

Один из приемов – «правильный» подсчет сроков нахождения президента у власти путем принятия новой конституции или внесения изменений в действующую конституцию, после чего начинается новый отсчет сроков. Так как первый срок начался до принятия нового закона, то он не зачитывается, тем самым действующий президент может баллотироваться на следующий срок, который юридически считается вторым. Так, на постсоветском пространстве попытку использовать этот прием предпринял Л. Кучма на Украине, а успешно реализовали А. Акаев в Киргизии, И. Каримов в Узбекистане, А. Лукашенко в Белоруссии, Н. Назарбаев в Казахстане и Э. Рахмон в Таджикистане.

Другой способ обхода ограничения на занятие должности президента – исключение из правила «двух сроков», которое делается для президента. Так, в 2007 году в Казахстане была создана должность «Первого президента Республики Казахстан». Конституция была дополнена нормой о том, что ограничение на избрание одного и того же лица президентом не более двух раз подряд не распространяется на «Первого президента Республики Казахстан» (доп. к ч. 5 ст. 42 Конституции Республики Казахстан).

Некоторые лидеры просто устранили из текста конституции норму об ограничении на два последовательных срока президентства, используя референдум. На постсоветском пространстве это произошло в Таджикистане в 2003 году, в Белоруссии в 2004 году, в Азербайджане в 2009 году. Ряд стран (например, Узбекистан) пошли по пути продления полномочий главы государства «по многочисленным просьбам трудящихся» [5].

4. Преемничество и контролируемая передача президентской власти. Предметом «заботы» лидеров ряда стран является преемственность власти и процесс контролируемой передачи власти «преемнику». Нет сомнения в том, что институт «преемничества» является по своей природе противоречит «духу» выборности и сменяемости власти. Тем не

менее, президенты предпринимают действия по обеспечению желаемой для них «преемственности». Президенты идут, в частности, на изменение конституционной схемы «трансферта» полномочий президента в случае его смерти или недееспособности. Так, в 2002 году президент Азербайджана Г.Алиев сделал «вторым человеком» в государстве премьер-министра (эту должность в тот момент занимал его сын Ильхам). После смерти президента Туркмении С.Ниязова Г.Бердымухамедов изменил порядок передачи власти президента – не к спикеру Меджлиса (парламента), как того предусматривала конституция на тот момент, а к заместителю Председателя Кабинета министров, коим Бердымухамедов в тот момент являлся.

Особенность демократического режима – это возможность смены президента через механизм выборов. «При этом возникает феномен «демократической неопределенности», поскольку неизвестно, кто станет победителем и займет должность президента. При режиме с дефицитом демократии политический лидер и правящая элита стремятся обеспечить контролируемую передачу президентской власти для сохранения своего доминирующего положения в политике и экономике» [6]. Существуют несколько моделей контролируемой передачи президентской власти:

а) передача власти («по наследству») одному из родственников – сыну, дочери или супруге: Г.Алиев в Азербайджане («передал» власть своему сыну Ильхаму; К.Бакиев в Киргизии пытался создать условия для передачи власти сыну Максиму, но не смог этого сделать; Хуан Перон в Аргентине в 1974 г. создал условия для передачи власти своей жене Исабель, которая стала первой женщиной-президентом в мире;

б) президент покидает свой пост, но продолжает контролировать ситуацию, находясь на другом государственном посту, например, в 2019 году президент Казахстана Н.Назарбаев досрочно сложил с себя полномочия президента, но при этом сохранил за собой должности Председателя Совета безопасности Казахстана, члена Конституционного совета Казахстана и Председателя партии «Нур Отан»;

в) президент сталкивается с ограничением по срокам, но при этом не хочет менять конституцию, поэтому готовит надежного и преданного преемника на свой пост на один срок, а после его истечения возвращается на должность президента («тандем» в России в 2008-2012 гг.);

г) передача власти преемнику происходит вместе с полным отходом от дел уходящего президента, которому создаются надежные институциональные гарантии (уход Ельцина в 1999 году);

д) смена формы правления с президентской на парламентскую, в которой премьер-министр играет ключевую

роль, и на должность главы правительства претендует уходящий президент (неудачные попытки М.Саакашвили в Грузии в 2012 г. и С.Саргсяна в Армении в 2018 г.) [7].

5. Общественный запрос на ответственность президента, расширение использования импичмента как способ смещения президента.

За последние 30 лет наблюдается рост числа импичментов в мире: по моим подсчетам, состоялось 13 успешных случаев импичмента (они завершились принудительной отставкой президента) в странах Латинской Америки (Бразилия, Венесуэла, Эквадор и др.), Азии (Филиппины, Индонезия, Южная Корея) и Литве. Еще в трех случаях президенту пришлось покинуть свой пост в процессе импичмента (Пакистан, Перу, Украина). К этому числу нужно добавить 19 случаев «фальстарта», когда импичмент не закончился отставкой президента, поскольку либо был прерван, либо голосование в парламенте было в пользу президента.

Как метко замечено в литературе, импичмент перестал быть экстраординарным событием или «политическим землетрясением» [8]. Практика целого ряда стран, преимущественно Латинской Америки, демонстрирует то, что импичмент стал рассматривается как форма ответственности президента, в основе которой лежат преимущественно политические соображения.

Считается, что в отличие от премьер-министра президент – постоянная величина в политическом процессе, и он не может быть смещен по политическим мотивам так, как в парламентских системах относительно легко смещается глава правительства и кабинет. Поэтому устанавливаются строгие правила для отрешения главы государства от должности. Традиционно импичмент рассматривается как юридическая процедура с сугубо юридическими основаниями – совершение преступления или тяжкого проступка (правонарушения). Таковым он и остается, однако сегодня в мире происходит политизация импичмента. В литературе справедливо отмечается, что «импичмент стал функциональным эквивалентом вотума недоверия – орудием для воинственной легислатуры «разобраться» с президентом, с которым легислатура не в ладах» [9].

Политизация импичмента президента проявляется в нескольких аспектах. Во-первых, происходит политизация статей обвинения, более широкая их интерпретация, позволяющая найти состав правонарушения в практически любых действиях президента. Показателен пример обвинения президента Бразилии Дилмы Руссефф, которой инкриминировались два пункта: а) увеличение государственного бюджета без одобрения конгресса (правительство утвердило дополнительный кредит без согласия конгресса для того, чтобы уменьшить объем дефицита); б) задержка правительством выплаты Центральному банку Бразилии на

сумму 996 миллионов долларов по программе аграрного кредитования (ЦБ выплатил эти деньги сельскохозяйственным производителям из собственных ресурсов, а правительство их потом вернуло). Оба пункта обвинения подпадали в Бразилии под «преступления в бюджетно-финансовой сфере». При этом мнения бразильских юристов разделились: одни видели в действиях Руссефф состав преступления, а другие категорически отказывались признавать преступность политики правительства. По мнению защитников Руссефф, то, что в одних странах считается «финансовой политикой», в Бразилии – преступление. Показательно, что президент заявила: «Я не украду ни одного сентаво, я не прохожу ни по одному делу о коррупции, я не замечена в незаконном обогащении» [10]. И действительно, никакой коррупции в отношении Руссефф не было выявлено.

Во-вторых, налицо политизация процедуры импичмента. Так, с самого начала обвинения демократов в адрес президента США Д. Трампа по делу об импичменте носили сомнительный характер. Демократам хотелось любой ценой («свалить») президента. Причем, замечу, что одни и те же действия Трампа интерпретировались партиями по-разному. Демократы утверждали, что президент нарушил закон, а именно превысил свои полномочия, оказывая давление на президента Украины и шантажируя его. А республиканцы, напротив, заявляли, что Трамп – сторонник законности, поскольку в разговоре с Зеленским требовал соблюдения законности на Украине.

В-третьих, начало, протекание и исход импичмента зависят от расклада партийных сил. Об этом еще на заре существования Соединенных Штатов предупреждал А. Гамильтон: процесс об импичменте «редко не возбудит страсти всего сообщества, не разделит его на партии, более или менее дружественные или враждебные к обвиняемым», и в итоге «всегда возникнет величайшая опасность, что принятие решений в большей степени определит соотношение сил партий, чем истинная демонстрация невиновности или вины» [11].

Импичмент, как правило, инициируется оппозиционной партией (большинство демократов в Палате представителей США начали эту процедуру). «Прохождение» импичмента через законодательство зависит от позиций партий (президентские и антипрезидентские партии). Например, во время импичмента бразильского президента Руссефф Партия трудящихся, которая прежде была на стороне главы государства, отвернулась от Руссефф во время импичмента, что, в конечном итоге, привело к импичменту. Наконец, окончательное решение – голосование в парламенте (верхней палате) напрямую зависит от расклада политических сил. Примеры всех трех импичментов в США это дока-

зывают. Президентам Эндрю Джонсону и Биллу Клинтону не хватило голосов для принятия решения в сенате об отставке. В сенате за импичмент Трампа проголосовали все демократы, а против – все республиканцы, кроме одного – Митта Ромни (он проголосовал «против» лишь по одной из двух статей обвинения).

Конечно, у большинства президентов в мире, которые были подвергнуты импичменту, «рыльце в пушку»: они действительно совершили серьезные преступления (как правило, обвинялись в коррупции), что было установлено судом. Поэтому было бы упрощением утверждать, что право полностью подменяется политикой. Случаи импичментов разные, но тенденция превалирования политического над юридическим просматривается четко.

Резюме:

Современный институт президентства претерпевает изменения, которые связаны с повышением роли президента во внутренних и международных процессах. Сегодня президент рассматривается не только как глава государства и руководитель исполнительной власти, но и как национальный лидер, выполняющий функцию единения и сплочения общества. Отвечая на вызовы времени, президент становится «духовным» лидером и антикризисным управляющим. Для реализации новых задач президенту приписываются новые полномочия, которые оформляются юридически и реализуются фактически на неформальном уровне. Отсюда возникает проблема сильной президентской власти, с которой сталкиваются многие государства. Кроме того, проглядывается тенденция бессрочной президентской власти и попытки передачи власти «преемнику» под контролем президента. Такие действия президентов вызывают общественное недовольство, что актуализирует проблему политической ответственности президентов. Не имея эффективных инструментов для этого, предпринимаются попытки сместить президентов путем импичмента.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Шлезингер-младший А.М. Циклы американской истории. М.: Издательская группа «Прогресс», «Прогресс-Академия», 1992. С. 399
2. Linz J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. Vol. 1, № 1. P. 51–69.
3. Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Президентские системы на постсоветском пространстве: верна ли гипотеза Хуана Линца? // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2018. № 4 (14). С. 24–35.
4. Фарукшин М.Х. Сроки президентских полномочий, или Бессрочная верховная власть // Политическая наука. 2019. № 4. С. 240–261.
5. Зазнаев О.И. Конституционно-правовые манипуляции как способ предотвращения политических конфликтов в постсоветских странах Центральной Азии // Методология исследования конфликтов на постсоветском пространстве: монография / под ред. А.Г.Большакова. Казань: Казан. ун-т, 2013. С. 162–182.
6. Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Модели контролируемой передачи президентской власти // Политическая наука. 2019. № 4. С. 16.
7. Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Модели контролируемой передачи президентской власти // Политическая наука. 2019. № 4. С. 20-24.
8. Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective. Ed. by J.C.Baumgartner and N.Kada. Westport, CN, L.: Praeger, 2003. P.1.
9. Pérez-Liñán A.P. Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. NY: Cambridge University Press, 2007. P. 3.
10. Цит. по: Окунева Л.С. Импичмент президента Бразилии: размышления и выводы Латинская Америка. 2016. № 10. С. 9.
11. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М.: Издательство «Весь Мир», 2000. С. 430

Zaznaev O.I.
Doctor of Law
Kazan Federal University
Russia, Kazan
Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

THE INSTITUTE OF THE PRESIDENCY IN THE CONDITIONS OF POLITICAL TURBULENCE: WORLDWIDE TRENDS

In the modern world, the institution of the presidency is undergoing changes under the influence of globalization processes, increasing complexity of life, new threats and risks, as well as global, regional and local challenges. The analysis of world political experience has allowed the author to identify a number of trends inherent in the development of the institution of the presidency. Firstly, new roles of the president appear, his functions expand both in the international arena and domestically. In particular, the role of national leader, ideological leader and anti-crisis manager are added to the traditional roles of the head of state and the head of the executive branch. Secondly, the volume of presidential power is growing, an imbalance of power is forming within the triangle "president - government - parliament". This trend is causing concern for the public, which offers different ways to "weaken" the presidential power. Thirdly, to extend their stay in power, the presidents undertake all kinds of manipulations. Fourth, a number of presidents seek to ensure the continuity of power and go to different methods of controlled transfer of presidential power, which are described in the article. Fifth, today in the world there is a request for responsibility of the president, but the implementation of such a request is facilitated in only one form - impeachment. The author analyzes in detail modern impeachment, noting its excessive politicization.

Keywords: president; powers of the president; terms of presidential powers; political succession; controlled transfer of power; impeachment.

Literature:

1. Shlezinger-mladshij A.M. Cikly` amerikanskoy istorii. M.: Izdatel'skaya gruppa «Progress», «Progress-Akademiya», 1992. S. 399
2. Linz J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. Vol. 1, № 1. P. 51–69.
3. Zaznaev O.I., Sidorov V.V. Prezidentskie sistemy` na postsovetskom prostranstve: verna li gipoteza Xuana Lincza? // Vestnik RGGU. Seriya «Politologiya. Istoriya. Mezhdunarodny`e otnosheniya». 2018. № 4 (14). S. 24–35.
4. Farukshin M.X. Sroki prezidentskix polnomochij, ili Bessrochnaya verhovnaya vlast` // Politicheskaya nauka. 2019. № 4. S. 240–261.
5. Zaznaev O.I. Konstitucionno-pravovy`e manipulyatsii kak sposob predotvrashheniya politicheskix konfliktov v postsovetskix stranax Central'noj Azii // Metodologiya issledovaniya konfliktov na postsovetskom prostranstve: monografiya / pod red. A.G.Bol'shakova. Kazan`: Kazan. un-t, 2013. S. 162–182.
6. Zaznaev O.I., Sidorov V.V. Modeli kontrolirujemoj peredachi prezidentskoj vlasti // Politicheskaya nauka. 2019. № 4. S. 16.
7. Zaznaev O.I., Sidorov V.V. Modeli kontrolirujemoj peredachi prezidentskoj vlasti // Politicheskaya nauka. 2019. № 4. S. 20–24.
8. Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective. Ed. by J.C.Baumgartner and N.Kada. Westport, CN, L.: Praeger, 2003. P.1.
9. Pérez-Liñán A.P. Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. NY: Cambridge University Press, 2007. P. 3.
10. Cit. po: Okuneva L.S. Impichment prezidenta Brazili: razmy`shleniya i vy`vody` Latinskaya Amerika. 2016. № 10. S. 9.
11. Federalist. Politicheskie e`sse A. Gamil'tona, Dzh. Me`disona i Dzh. Dzheya. M.: Izdatel'stvo «Ves` Min», 2000. S. 430