

Становление и развитие президентской власти в России

Мария Васильева

Конец 90-х годов, ознаменовав распад Советского Союза, стал поворотным этапом в жизни мирового сообщества. Закончилось полувекое биполярное противостояние СССР и США. В годы “перестройки” и “реформ” был сформирован и закреплён “образ” России как второстепенного, экономически и политически ущербного государства, своеобразной “ошибки истории”, исправить которую невозможно без перехода к “общечеловеческим ценностям” и “рыночной демократии”, характерных для Запада.

Однако переход России к демократии несколько затянулся. В качестве одной из причин этого многие западные эксперты выделяют роль общественных институтов, и в первую очередь влияние института президента.

В качестве одной из наиболее удачных попыток организации президентской власти отмечается опыт государственного строительства США. Считается, что существующая в США модель президентства “в законченном виде осталась явно специфической и в своём полном объёме она воплотилась только в США, хотя многие её элементы были заимствованы системами других стран”¹.

Видный американский историк-либерал А.Шлезингер отмечает: “На протяжении всей американской истории сильная президентская власть приводила всю систему в движение. Президент, по замечанию Президента США (1913–1921 гг.) Вудро Вильсона, «единственный, кто выражает мнение нации», а институт президентства – «мотор всей системы»².

Специфика политической культуры в США такова, что американцы

не рассматривают своего Президента как всемогущего “отца нации”, отвечающего за все, что в ней происходит. В Конституции США Президент рассматривается как глава федеральной исполнительной власти, который должен быть ведущим общенациональным политическим лидером, проявлять инициативу в осуществлении государственной политики и обеспечивать эффективное руководство правительством³.

Конституция США наделяет президентскую власть ограниченными полномочиями. А.Шлезингер писал, что американская Конституция допускает сильную президентскую власть лишь в рамках действенной системы контроля.

Президент США представляет собой, так сказать, материализованный консенсус элит, сочетая качества и лидера, и чиновника. Его реальная власть определяется не

просто формальными полномочиями, а способностью убеждать, добиваясь элитного консенсуса.

Р.Нойштадт констатирует относительную слабость президентской власти, одним из основных инструментов которой в условиях США является сила убеждения: "автономность институтов и разделение властей задают условия, в которых президент вынужден убеждать"⁴.

В целом обращение к истории становления и развития института президентства в США и западноевропейских странах, например, во Франции, позволяет проникнуть в глубину споров, разгоревшихся в период обсуждения и принятия Конституции РФ 1993 г.

Статус Президента РФ не похож ни на статус Президента США, ни на статус Президента Франции, в то же время нельзя уйти от мысли, что при проектировании статуса Президента РФ не был в полной мере учтен опыт тех же США или Франции.

Институт президентства был введен в России в 1991 г. Полномочия президента регламентированы Конституцией 1993 г.

Она предусматривает прямые всеобщие выборы Президента, референдумы по Конституции и др⁵. В соответствии со ст. 80 Конституции Президент РФ избирается непосредственно населением по двухтуровой системе большинством голосов "на основе всеобщего прямого избирательного права при тайном голосовании"⁶.

Конституция США, декларируя всеобщее избирательное право, не предполагает проведения прямых всеобщих выборов, оставляя такие механизмы в компетенции штатов (ст. II, разд. 1; поправка XII Конституции США).

Во Франции Президент избирается населением по мажоритарной системе абсолютным большинством (разд. II, ст. 7 Конституции Франции)⁷.

Выборы проходят через систему выборщиков) по однотуровой системе относительного большинства (ст. II, разд. 1 Конституции США).

Как и в государствах французского типа, "Президент Российской Федерации является главой государства" (ст. 80 Конституции РФ), но не главой правительства.

В США Президент является главой не только государства, но и правительства (ст. II Конституции США).

Президент РФ назначает (с согласия нижней палаты парламента) Председателя Правительства, а также – уже самостоятельно – всех остальных министров и может в любой момент отправить правительство в отставку (ст. 83 Конституции РФ).

Президент США назначает членов правительства при условии утверждения их в Конгрессе; не имеет права распускать высший законодательный орган, который, в свою очередь, не вправе выразить недоверие правительству (ст. II, разд. 2,3 Конституции США).

Во Франции Президент по итогам парламентских выборов назначает премьер-министра и по представлению последнего – остальных членов правительства, а также имеет право распускать нижнюю палату парламента и назначать новые выборы (разд. II, ст. 8, 12 Конституции Франции). В течение года с момента парламентских выборов и в период осуществления президентом чрезвычайных полномочий роспуск законодательного органа невозможен (ст. 16 Конституции Франции).

При определенных обстоятельствах Президент РФ вправе распустить Государственную Думу. В соответствии со ст. 111 и 117 Конституции РФ Дума не может быть распущена в период действия чрезвычайного положения, при проведении процедуры импичмента против президента и в течение первого года своих полномочий (ст. 109, 111, 117 Конституции РФ).

В соответствии с Конституцией РФ "одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд" (ст. 81 Конституции РФ), а в случае вакансии назначаются досрочные выборы.

Президент США также не может быть избран более двух сроков подряд.

Механизм досрочных выборов отсутствует, четко оговорен порядок замещения вакансий (ст. II, разд. 1; поправка XII Конституции США).

Президент Франции может переизбираться на свой пост неограниченное число раз. Предусмотрен институт досрочных президентских выборов, в преддверии которых функции Президента временно исполняет председатель Сената.

Во Франции правительство формирует парламентским большинством, что уравновешивает право Президента на роспуск Национального Собрания.

В России же Государственная Дума лишь утверждает кандидатуру премьер-министра (ст. 111 Конституции РФ), так что право Президента на роспуск Государственной Думы ничем не уравновешено.

Полномочия Президента России превышают и полномочия Президента США. Последний ни при каких условиях не может распустить Конгресс, а тот со своей стороны, утверждает все персональные назначения в правительстве.

Сопоставив ст. 10 Конституции РФ 1993 г., где сказано: “органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны”, с конституционными нормами, определяющими правовое положение Президента РФ: “президент... принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти”, отметим, что конституционно-правовой статус Президента позволяет ему быть как бы вне системы разделения властей, осуществляя функции арбитра между ними.

В целом, современное развитие и состояние государственного строительства в России характеризуется доминированием исполнитель-

ной власти, подменой ею других ветвей власти при том, что Конституция содержит весьма широкий спектр элементов системы сдержек и противовесов.

Здесь наиболее существенно решение вопроса о соотношении президентской и исполнительной власти. Представление о президентской власти, не вписывающейся в рамки разделения властей, подкрепляет и своеобразная структура конституционной регламентации механизма государственной власти во многих странах мира.

Последние десятилетия прошлого века отмечены отчётливой тенденцией повсеместного возрастания политического влияния исполнительной власти. Современная Россия не составляет исключения из этого правила: не случайно сделанное ещё в 1999 г. первое публичное программное заявление В.Путина содержало тезис о благотворности доминирующего влияния исполнительной власти: “Главная власть – исполнительная, она организует жизнь страны, применяет законы, и, объективно, может достаточно существенно, правда не всегда намеренно, искажать их, применяя административные процедуры”⁸.

Здесь хочется процитировать слова известного французского мыслителя XIX в. А.Токвиля: “Обратив наши взоры на Америку, не станем, однако, раболопски копировать те институты, которые она создала для себя, но лучше постараемся понять в ней то, что нам подходит, не столько заимствуя примеры, сколько просто набираясь ума, и уж если станем занимать, то сами принципы, а не частные детали их законов”⁹.

Многие американские аналитики считают, что концентрация политической власти в руках одного чело-

века (Президента) объясняется менталитетом русской нации, исторической склонностью русских к авторитаризму.

Так, старший эксперт Фонда Карнеги М.Макфол полагает, что институт сильного Президента и его "сверхвласть" выросли из самого процесса преобразований: "замысел новой Конституции отражал то, что Б.Ельцин и его сторонники считали тогда наиболее благоприятным для себя"¹⁰, а общенародное одобрение новой Конституции облегчило установление сильной президентской власти.

По мнению английского исследователя Ричарда Роуза, в России в 1993 г. была принята "Конституция без граждан", так как большинство россиян не видело связи между их повседневными заботами и системой власти, установленной в России новой Конституцией. Р.Роуз считает, что российское гражданское общество можно назвать "обществом песочных часов"¹¹, так как связи между верхами и низами весьма ограничены.

По большей части россияне не выбирают правителей, а поддерживают власть, уже существующую и слабо зависящую от реальных интересов рядовых граждан. Профессор Принстонского университета С.Холмс называет сложившееся в России устройство "обществом разбитых часов", в котором "привилегированные не эксплуатируют и не оказывают давления и даже не правят, а просто игнорируют большинство".

Американские аналитики связывают проблемы экономического реформирования с "нелиберальным характером" президентской власти в России¹².

Однако когда речь заходит о российских экономических реформах, наблюдается парадокс: с одной стороны, исполнительной власти предоставлены широкие права, а с другой – Конституция 1993 г. дает некоторые гарантии того, что демократические достижения – не времен-

ное явление, а российское правительство не является более агрессивно-тираническим. Но эти исходные условия не приводят к положительному результату: экономика в России находится в кризисном состоянии. Среди прочих причин, препятствующих успешной экономической трансформации, на первый план американские специалисты ставят слабость, неэффективность и некомпетентность центральной власти. Всё это делает Россию малопривлекательной страной для серьезных инвестиций в инфраструктуру и производство¹³.

По мнению профессора Т.Николса, россияне, понимая природу своего общества ("общества недоверия"), избрали именно президентскую форму правления. Дело в том, что за 70 лет правления советская власть сделала все, чтобы отдалить людей друг от друга, помешать созданию независимых объединений. Таким образом, советские граждане осознали, что участие в политической жизни страны ни к чему не приведет.

Опыт советского правления оставил Россию без социальной инфраструктуры для создания партий и организаций, которые составляют основу парламента. По этой причине россияне выбрали президентство в качестве единственной демократической организации. Томас М.Николс подчёркивает, что именно унаследованное сознание "общества недоверия" делает парламентаризм невозможным, а президентство неизбежным в современной России¹⁴.

Чтобы понять специфику восприятия российского президентства на международной арене, необходимо отметить, что на Западе превалирует либеральная политическая модель государственного устройства. А в качестве прародителя этой модели является общество. Причём, как считает директор программы россий-

ских исследований Ю.Хаски, подобный подход неприемлем в отношении России, где не было возможности “привязать государство к обществу”.

Исторически российское государство обладало такой формой независимости от общества и таким влиянием над ним, которое отличало Россию от её западных соседей. Несмотря на введение достаточно свободной прессы и выборов, основанных на конкурентной борьбе, политика в России остаётся всё ещё чрезмерно централизованной.

Определение “двойственной России”, данное профессором Р.Такером и сегодня сохраняет свою актуальность: “в состоянии застоя, будучи зависимой политической “надстройкой” над социально-экономическим “базисом”, российский государственный организм принял форму независимой силы, нацеленной на создание и воссоздание своей социальной базы, образование и преобразование общества, путём проведения революций сверху”.

И хотя Россия переняла некоторые демократические институты, её государственная власть ещё не подотчётна предъявляющему требования обществу.

Как отмечает “Файненшл Таймс”, “абсурдно требовать швейцарских стандартов демократии от страны, отчаянно пытающейся разобрать завалы, образовавшиеся за десятки лет. При Президенте Путине либеральная демократия остается для России такой же чужеродной системой, как и при Президенте Б.Ельцине, но в России будут постепенно появляться политические институты, похожие на те, что уже есть у её западных соседей, по мере того, как она будет становиться “страной среднего класса”¹⁵.

По мнению отечественных аналитиков, президентской власти, сложившейся в постсоветский период в России, оказались присущи многие негативные черты советского правления: “замкнутость, отчуждённость от народа, “византийский стиль” в кадровой политике, при реализации решений по вопросам государственного строительства”¹⁶.

В условиях “пограничного” состояния современной ситуации в России, когда распадается ролевая функция социальной среды, происходит активизация мифологического сознания, в котором уважение к власти сопряжено с образом сильной страны. По мнению некоторых социологов, представление о силе власти “от Бога” ставит лидера-вождя России как бы над любыми законами и нормами морали.

Один из наиболее устойчивых архетипов русской ментальности и политической культуры – представление о государственной власти как о верховном, не доступном какому-либо влиянию со стороны общества вершителю человеческих судеб.

Этот архетип укоренён как в массовом сознании, так и в ментальности правящей элиты. Отсюда общество не пытается воздействовать на власть, власть мало способна воспринимать запросы общества. С этим отчуждением связано и неуважение к закону: не закон, а сила власти и бессилие общества создают основы общественного порядка¹⁷.

Другой архетип российской ментальности – великодержавное сознание. Распад СССР нанёс глубокую рану этому сознанию, создал почву для усиления великодержавного национализма.

В России отношение народа к власти всегда было двояким: с одной стороны, власть не любили и боялись её, а с другой – решение своих проблем русские люди увязывали с деятельностью государства.

Эта двойственность сохранилась до сих пор.

Кроме того, “у народа всегда были определённые ожидания по отношению к власти: забота, укрепление могущества России и реализация её предназначения в мире”¹⁸. Русский человек хочет быть одновременно свободным от власти и получать от неё защиту.

Ю.Хаски отмечает, что, несмотря на слабость и раздробленность во властной иерархии, нет более властного института, чем президентство, которое служит мотором реформ, мозгом политической коммуникации, держателем позиций в исполнительной и судебной ветвях власти, а также символом, хотя и подпорченным, российского национального единства¹⁹.

Задачи, стоявшие перед Б.Ельциным и правительством в начале 1992 г., были колоссальными.

По словам социолога Э.Геллнера, горстка стран стремилась одновременно “разрушить империю, сотворить экономическое чудо, улучшить моральный и экономический климат, превратить надзирателя ГУЛАГ в ночного сторожа, урегулировать старые территориальные и другие споры, и возродить культуру”.

Однако главной задачей для администрации Ельцина было сдерживать центробежные силы, освобождённые падением коммунизма и построить новое российское государство. Но для этого необходимо было создать новую “вертикаль”, институт, который смог бы удерживать вместе крайне разнородные элементы государства и общества.

По мнению Б.Ельцина именно институт Президентства должен был стать квинтэссенцией новой административной структуры.

И если первой задачей, стоящей перед Б.Ельциным, было объединение российского государства, то вторая заключалась в создании нового экономического порядка. Обе задачи воодушевили Б.Ельцина и его окружение присвоить себе неограниченную власть и полномочия. В конце 1991 г. Б.Ельцин, пользуясь небольшой поддержкой населения и ещё меньшей в парламенте, не мог проводить экономические реформы демократическими средствами. Он настоял на делегировании ему чрезвычайных полномочий. Сначала на один год, а затем на постоянной основе с принятием Конституции в декабре 1993 г.

Известный государствовед А.Ковлер констатирует, что российская Конституция 1993 г., обеспечила всевластие Президента. Она дала ему в руки мощные рычаги воздействия на все три ветви власти: законодательную (право законодательной инициативы, право подписывать законы, право отлагательного вето, для преодоления которого необходимы две трети голосов в обеих палатах парламента), исполнительную (фактическое формирование исполнительной власти и руководство ею), судебную (подбор кандидатур судей высших инстанций, генерального прокурора, судей федеральных судов)²⁰.

В 1992–1993 гг. президентство стало стержнем формирующейся российской государственности и демиургом новой системы отношений собственности. В то же время оно не определяло ориентиры, а скорее выражало закулисное соотношение сил, динамику теневых центров влияния. Эти обстоятельства во многом предопределили эволюцию режима от парламентско-президентского к авторитарному.

В период президентства Б.Ельцина слабость гражданского общества, неразвитость политической системы, диктат победителей, закреплённый Конституцией 1993 г., законсервировали авторитарно-олигархический режим в виде суперпрезидентской республики.

Российское президентство, неразрывно связанное с конкретной фигурой, удивительно удачно вписалось в трансформацию массового сознания. Позднесоветский институт президентства как нельзя лучше соответствовал инверсионной ситуации, когда люди знают от чего они уходят, но смутно представляют, что их ждёт впереди. Такое состояние массового сознания позволяет легко манипулировать им, выдавая действительное за желаемое.

Так, по мнению Т.Николса, россияне так торопились распрощаться с Советским Союзом, что не продумали хорошенько пути учреждения самого института президента и отложили на потом неприятные вопросы, связанные с установлением демократического правления. Им нужен был лидер национального масштаба, который смог бы вывести их из разваливающегося СССР¹⁴.

По оценкам американских аналитиков, Б.Ельцин как лидер, представляющий президентскую власть, "демонстрировал авторитарные наклонности и удивительное безразличие к повседневным делам государства.

За исключением нескольких моментов высокой политической драмы – переворота (август 1991 г.), штурм парламента (октябрь 1993 г.) и последних недель избирательной кампании на пост президента (1996 г.) – Ельцин вёл себя как чрезвычайно пассивный президент. Его лидерство больше напоминало стиль Рейгана, чем

Сталина. Придерживаясь тактики невмешательства в управлении страной, Б.Ельцин предоставил своим помощникам и советникам широкие полномочия в управлении аппаратом Президента. Ясно, что ограниченность и своеобразные манеры первого Президента России затормозили развитие президентства как института".

В мае 2000 г. сразу же после президентской инаугурации В.Путин в качестве приоритетной задачи избрал укрепление государства.

Концепция В.Путина "*сильное государство*" выступает заменой концепции "*минимального государства*", на которой основывался ельцинский режим, и которая, в свою очередь, была положена в основу Конституции РФ 1993 г.

По словам Президента В.Путина, в российской традиции "государственные структуры и институты всегда играли чрезвычайно важную роль. Для русского человека сильное государство не выглядит аномалией и не является тем, с чем надо бороться, а скорее выступает источником и гарантом порядка, инициатором и главной движущей силой любых перемен"²¹. И далее он отметил, что "только сильное, эффективное государство в состоянии защитить гражданские, политические, экономические свободы, способно создать условия для благополучной жизни людей и для процветания нашей Родины". Раскрывая свои представления о "сильном государстве" перед Федеральным Собранием он сказал: "Сегодня мы, прежде всего, ставим задачу наведения порядка в органах власти. Но это не конечная цель, а лишь самый первый этап государственной модернизации".

Таким образом, формальное перенесение института президентства не означает сиюминутного установления в стране демократических принципов. Фор-

мирование в поставторитарной европейской стране с республиканской формой правления своеобразной полупрезидентской системы может быть эффективным и устойчивым только с учётом национальных политических традиций.

Примечания

- ¹ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 14.
- ² Шлезингер А. Циклы американской истории. М., 1992. С. 411.
- ³ Пак Сан Нам. Президентская власть в современной России. М.: Макс Пресс, 2001. С. 19.
- ⁴ Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997. С. 64.
- ⁵ Конституция Российской Федерации. М.: Ось-89, 1999. С. 6, 26, 36, 37, 39.
- ⁶ Конституция США (Пер.). М.: ТОО “Иван”, 1993. С. 11–14, 27.
- ⁷ Конституции зарубежных государств. М.: БЕК. С. 107, 109–110, 111–112.
- ⁸ Политико-административное управление // Под общ. ред. В.С.Комаровского, Л.В.Сморгунова. М.: РАГС, 2004. С. 74.
- ⁹ Токвиль А. Демократия в Америке. Пер. с франц / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Весь Мир, 2000. С. 24.
- ¹⁰ Макфол М. Опасности затянувшегося переходного периода // Pro et Contra. 1999. № 4. С. 184–188.
- ¹¹ Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 16, 71, 79.
- ¹² Хелман Дж. Конституции и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 2. С. 79.
- ¹³ Холмс С. Когда отсутствие государства означает отсутствие свободы // Губерния. 1997. №3. С. 17.
- ¹⁴ Nichols T. The Russian presidency: Soc. a. politics in the Second Russ. Rep. Basingstoke (Hants) London; Mac Millan, Cop., 1999. P. 6, 50, 158.
- ¹⁵ <http://www.inosmi.ru/translation/216488.html>.
- ¹⁶ Небренчин С.М. О рейтинге популярности президента (оценки, выводы, прогнозы) // Российский кто есть кто. 2003. № 6. С. 34.
- ¹⁷ Политические институты на рубеже тысячелетий. Изд. 2-е стереотип/Отв. ред. К.Г.Холодковский. Дубна: ООО “Феникс+”, 2005. С. 40–42.
- ¹⁸ Галумов Э.А. Международный имидж России: стратегия формирования. М.: Известия, 2003. С. 11.
- ¹⁹ Huskey E. Presidential power in Russia. M.E. Sharpe, Inc. Armonk, New York–London, England, 1999. P. 6, 29.
- ²⁰ Цит. по: Кувалдину В. Россия политическая. М.: Мысль, 1998. С. 33.
- ²¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Известия. 2000. 8 июня.