

УДК 342. 511  
ББК 67.400.612  
Т 92  
М.М. Тхаркахо

## **Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах**

*(Рецензирована)*

### ***Аннотация:***

Учреждение поста Президента в Российской Федерации до сих пор вызывает повышенный интерес общественности к институту президентства. В предлагаемой статье анализируются теоретические аспекты становления президентской власти в различных странах и регионах мира. Предлагается сравнить модели президентства в США, Франции, Швейцарии, странах Африки.

Зарубежная практика президентской власти подтверждает важность этого института в тех или иных странах. В отличие от других высших должностных лиц президент обладает особым статусом, полномочиями и ответственностью. Это позволяет президенту играть важную роль в общественно – политической жизни страны.

Несмотря на то, что статус главы государства универсален, существование ряда моделей президентства выявляет их зависимость от различных политических режимов и разных типов государственного устройства. Более того, определенному типу государственного правления соответствует определенный тип президентства. Так, в президентской республике президент является лидером страны, совмещающий функции главы государства и главы правительства, непосредственно руководя правительственной политикой. При полупрезидентской республике президент часто выступает в роли арбитра в отношениях между правительством и парламентом. В условиях парламентской республики президент является высшим должностным лицом, обладающим высоким моральным авторитетом и представляющим страну во многих официальных актах государственной власти.

Обладая рядом конституционных полномочий, президент может эффективно разрешать многие проблемы государственного развития. Опыт развития института президентской власти в разных странах несомненно полезен в процессе формирования аналогичного института в России.

### ***Ключевые слова:***

Президент, президентура, глава государства, власть, президентская форма правления, исполнительная власть, государственный аппарат.

Учреждение в системе государственной власти Российской Федерации поста президента значительно усилило внимание в нашем обществе к институту президентства. Введение этого института открыло новый этап в развитии российской государственности. В настоящее время многие страны имеют в своем государственном устройстве пост президента. Несмотря на масштабность распространения института президентства в современном мире, важно от-

метить, что в разных странах правовой статус президентов неодинаков.

Конституционно-правовой институт главы государства в странах современного мира обычно складывается из норм, определяющих место и роль главы государства в государственном механизме и его взаимоотношения с другими органами государства, закрепляющих полномочия главы государства, устанавливающих порядок замещения поста главы государства и прекращения его полномочий, преду-

сма­три­ва­ю­щих воз­мож­ную от­вет­ствен­ность гла­вы го­су­дар­ства за го­су­дар­ствен­ную из­ме­ну и на­ру­ше­ние нор­м кон­сти­ту­ции. Кроме то­го, ре­аль­ная вла­сть гла­вы го­су­дар­ства об­ыч­но за­ви­сит от фор­мы пра­вле­ния, ха­рак­те­ра по­ли­ти­че­ско­го ре­жи­ма, а так­же от лич­ных ка­честв ли­ца, за­ни­ма­ю­ще­го дан­ный пост, его спо­соб­ности на­дле­жа­щим об­ра­зом вза­им­о­дей­ство­вать с дру­ги­ми ор­га­на­ми го­су­дар­ствен­ной вла­сти (6, с. 54).

Тер­мин «пре­зи­дент» про­ис­хо­дит от латин­ско­го *Praesidens*, что бук­валь­но озна­ча­ет «си­дя­щий впе­ре­ди». Само по­ня­тие «пре­зи­дент» трак­ту­ет­ся как вы­бор­ный гла­ва го­су­дар­ства. По­это­му по­ня­тие «гла­ва го­су­дар­ства» яв­ля­ет­ся ро­до­вым по­ня­ти­ем по от­но­ше­нию к по­ня­тию пре­зи­дента и об­щим для глав го­су­дарств как с ре­спуб­ли­кан­ской, так и мо­нар­хи­че­ской фор­мой пра­вле­ния. Ви­до­выми при­зна­ка­ми по­ня­тия «пре­зи­дент» яв­ля­ю­т­ся вы­бор­ность и сроч­ность по­лу­мо­чий. В ан­тич­ные вре­мена пре­зи­дента­ми на­зы­ва­ли пре­седатель­ст­вую­щих на раз­лич­ных соб­ра­ни­ях. От это­го пер­во­на­чаль­но­го зна­че­ния слова «пре­зи­дент» впо­след­ствии воз­ник­ла та­кая долж­ность, как, на­при­мер, пре­зи­дент се­ната. В его ны­неш­нем по­ни­ма­нии как гла­вы го­су­дар­ства тер­мин «пре­зи­дент» не упо­тре­бля­лся ни во вре­мена гре­че­ской и рим­ской ре­спуб­лик, ни в пе­ри­оды су­ще­ст­во­ва­ния ран­них бур­жу­аз­ных ре­спуб­лик в Ан­глии и Ни­дер­лан­дах (4, с. 5).

Раз­лич­ные мо­де­ли пре­зи­дент­ской вла­сти пре­оп­ре­де­ля­ют ис­поль­зо­ва­ние в кон­сти­ту­ции та­ких тер­ми­нов, как «гла­ва го­су­дар­ства», «гла­ва ис­пол­ни­тель­ной вла­сти», «ар­битр», «выс­шее долж­ност­ное ли­цо». Ино­гда кон­сти­ту­ци­он­ный ста­тус пре­зи­дента не оп­ре­де­лен.

Ис­то­ри­че­ски пре­зи­дент­ская ре­спуб­лика впе­р­вые была вве­де­на в Со­еди­нен­ных Штатах Аме­ри­ки. На пер­вых эта­пах фор­ми­ро­ва­ния аме­ри­кан­ской го­су­дар­ствен­ности не толь­ко за­ко­но­датель­ная, но и ис­пол­ни­тель­ная вла­сть были со­сре­до­то­че­ны в од­ном пред­ставитель­ном ор­га­не – Кон­ти­нен­таль­ном Кон­грессе. В этот пе­ри­од еди­но­лич­но­го гла­вы го­су­дар­ства не су­ще­ст­во­ва­ло, а Кон­гресс вы­би­рал из числа сво­их членов пре­зи­дента, функ­ции ко­то­ро­го были свя­заны лишь пре­седатель­ст­во­ва­нием на засе­да­ни­ях.

Вско­ре мно­гие по­ли­ти­че­ские дея­тели США при­шли к мнени­ю, что дея­тель­ность Кон­гресса по ис­пол­не­нию им за­ко­нов неэф­фективна и не-

об­хо­ди­мо раз­де­ле­ние за­ко­но­датель­ной и ис­пол­ни­тель­ной вла­стей. Та­ким об­ра­зом, в США впе­р­вые во­прос о вве­де­нии поста пре­зи­дента об­суж­дал­ся в 1787 го­ду на Кон­сти­ту­ци­он­ном кон­вен­те в Фи­ла­дель­фии при раз­работ­ке Кон­сти­ту­ции США. К это­му мо­мен­ту мо­нар­хи­че­ский спо­соб ор­га­ни­за­ции вер­хов­ной вла­сти в го­су­дар­стве ока­зал­ся не­при­ем­ле­мым для се­веро­а­ме­ри­кан­ских штатов. Бо­ль­шин­ство аме­ри­кан­цев были ре­ши­тель­но на­стро­ены про­тив соз­да­ния у себя выс­шей ис­пол­ни­тель­ной вла­сти в лице мо­нар­ха, пусть даже с огра­ни­чен­ными по­лу­мо­чия­ми. В силу это­го по­ис­ки фор­ми­ро­ва­ния на­ибо­лее при­ем­ле­мой фор­мы ис­пол­ни­тель­ной вла­сти по­шли на кон­вен­те на ос­нове ре­спуб­ли­ка­низ­ма, пре­дус­ма­три­ва­ю­ще­го вы­бор­ность всех долж­ност­ных лиц (5, с. 277).

Де­ле­га­ты Кон­вен­та рас­смот­ре­ли раз­лич­ные ва­ри­ан­ты ор­га­ни­за­ции ис­пол­ни­тель­ной вла­сти. Острые споры по­ро­дил во­прос о том, как долж­на осу­ществ­лять­ся ис­пол­ни­тель­ная вла­сть на фе­де­раль­ном уровне: груп­пой лиц или од­ним ли­цом?

Пос­ле дол­гих дис­кус­сий сре­ди соз­да­те­лей Кон­сти­ту­ции США было при­ня­то ре­ше­ние о том, что выс­шая ис­пол­ни­тель­ная вла­сть долж­на быть еди­ной, то есть со­сре­до­то­чить­ся в руках од­но­го, а не не­сколь­ких долж­ност­ных лиц. Та­ким об­ра­зом, в фор­ми­ро­ва­нии фе­де­раль­ной ис­пол­ни­тель­ной вла­сти США воз­об­ла­дал прин­цип еди­но­началия. Гла­ва фе­де­раль­ной ис­пол­ни­тель­ной вла­сти в стране стал именоваться, со­глас­но Кон­сти­ту­ции, Пре­зи­дентом Со­еди­нен­ных Штатов Аме­ри­ки. Та­кое на­имено­ва­ние гла­вы го­су­дар­ства было свя­зано не толь­ко с тем, что пре­зи­дент ассо­ции­ро­вался с ре­спуб­ли­кан­ской фор­мой пра­вле­ния, но и с тем, что в ря­де аме­ри­кан­ских штатов в то вре­мя гла­вы ис­пол­ни­тель­ной вла­сти на­зы­ва­лись пре­зи­дента­ми, а не гу­бер­на­то­ра­ми.

В то же вре­мя с осо­бой на­стой­чи­востью ука­зы­ва­лась не­об­хо­ди­мость оп­ре­де­ле­ния функ­ций пре­зи­дента, ко­то­рые были бы бо­лее огра­ни­чен­ными, чем по­лу­мо­чия мо­нар­ха, но вме­сте с тем да­вали воз­мож­ность эф­фек­тив­но управ­лять страной. Оп­ре­де­ля­ю­щим фак­то­ром для уч­ре­жде­ния поста пре­зи­дента было сле­ду­ю­щее об­стоя­тель­ство. Имелась при­ем­ле­мая для всех кан­ди­да­ту­ра – ге­не­ра­ла Дж. Ва­шинг­тона. Та­ким об­ра­зом, пер­вый пре­зи­дент­ский пост был уч­ре­жден под кон­крет­ную лич­ность.

Пост президента заложил фундамент для создания модели, которую можно назвать американской моделью президентства. Эта модель так и осталась специфической, в своем полном объеме воплотилась только в США.

Уникальность положения Президента заключалась в том, что он одновременно являлся главой государства и главой исполнительной власти. Это положение закреплено в разделе 1 статьи II Конституции США. Более того, в конституции не говорится о каких – либо других органах исполнительной власти. Президент в системе органов государственной власти независим, он не подотчетен Конгрессу США, неподконтролен ему и несет ответственность только перед народом. Вместе с тем, власть президента США не сводится к абсолютной, его полноправными партнерами выступают независимый от президента Конгресс и не менее независимый Верховный Суд. В США закреплен и функционирует принцип разделения властей, дополненный системой взаимных «сдержек» и «противовесов» этих властей в отношении друг друга.

Острые дискуссии также вызвал вопрос, связанный с определением срока полномочий Президента. В основном предлагались сроки от трех до семи лет, хотя были и другие варианты – от восьми до двадцати лет. Конвент постановил избирать Президента сроком на четыре года, который достаточен для того, чтобы Президент смог проявить себя, и не слишком велик, чтобы он смог нанести вред обществу (3, с. 21).

Таким образом, США стали первой страной, где возникла должность президента, объединившая в одном лице главу государства и главу правительства. Кроме того, именно в США зародился институт президентства как один из важнейших институтов политической системы. В отличие от других государств того времени, где исполнительная власть практически везде имела монархический, наследственный характер, в США главу государства стали избирать путем всеобщих выборов.

Президент США избирается путем косвенных выборов. Избрание Президента было доверено выборщикам от каждого штата в количестве, равном общему числу сенаторов и членов Палаты представителей. Это было компромиссное решение по отношению к предложениям избирать Президента прямым волеизъяв-

лением народа или путем общенациональной легислатуры. Важной задачей являлось обеспечение легитимности президентской власти в США. Необходимо было обеспечить принятие общественностью этого института, его главы, его полномочий и учредить упорядоченную передачу власти от одного Президента к другому. Коллегия выборщиков была создана для того, чтобы свести к минимуму возможности будущих президентов путем подкупа, интриг или силы пожизненно занимать свой пост. Тем самым была создана не просто сильная, а единая президентская власть, независимая от парламента.

Вместе с тем, довольно сложная система косвенных выборов главы государства является формальной, поскольку все выборщики обязаны голосовать только за кандидатов той партии, от которой они были избраны. Примеров, когда выборщики нарушили бы это правило, в практике американских выборов нет.

Первыми последовали примеру США в установлении президентской системы правления страны Латинской Америки. В первой половине XIX века под влиянием США во многих южноамериканских странах был учрежден пост президента. Несмотря на сходство с системой государственного правления в США, президентские республики в странах Латинской Америки уже на первой стадии развития представляли собой особую разновидность, связанную с наличием таких специфических черт, как высокая степень централизации государственного аппарата, гипертрофированное развитие институтов чрезвычайного или особого положения, а также преобладание насильственных методов достижения власти. Таким образом, одной из отличительных особенностей явилась концентрация власти в руках президента, а также абсолютизация роли исполнительной власти. Более того, сильная власть президента, независимая от законодательной, зачастую приводила к установлению диктатуры в этих странах (4, с. 8).

Тем не менее, латиноамериканской модели президентства присущи важные демократические элементы. Прежде всего, во многих латиноамериканских странах президент избирается лишь на один срок и лишен права на переизбрание. Также во всех странах этого континента действуют многопартийные системы, а су-

дебная власть все больше усиливает свою независимость.

Первыми европейскими странами, где была введена должность президента как главы государства, стали в 1848 году две республики – Франция и Швейцария. Несмотря на одновременность введения, статус и полномочия президентов в силу особенностей исторического развития данных государств были различны. Высшим органом исполнительной власти в Швейцарии был Федеральный совет, состоявший из семи министров, избиравшихся на совместном заседании обеих палат Федерального собрания на три года. Совет представлял собой коллегия администраторов, один из которых на том же заседании избирался Президентом Швейцарской Конфедерации сроком на один год. Он мог переизбираться неограниченное количество раз, но обязательно с перерывом в один год. Его компетенция была не выше чем членов Совета, а ответственность перед народом такая же. Иными словами, в Швейцарии не было носителя исполнительной власти, стоящего отдельно от министров, что позволило говорить о существовании коллективного президента (1, с. 15).

Конституцией 1848 года во Франции была провозглашена республиканская форма правления во главе с Президентом. Установление единой законодательной власти привело к учреждению должности Президента – единоличного главы исполнительной власти. Он наделялся правом законодательной инициативы, мог требовать нового обсуждения закона, промульгировать законы, назначать министров, чиновников, офицеров. Для придания ему авторитетности было решено избирать Президента всенародным голосованием. Создав сильный институт президентства, члены Национального собрания начали ограничивать полномочия его главы. Президент был лишен права вето, большинство его актов нуждались в контрасигнции Премьер – министром или ключевыми министрами, акт об объявлении войны, а также заключение договоров подлежали утверждению Собранием. Хотя все это уже не могло уравновесить ту власть, которая была предоставлена Президенту.

Современная Французская Республика относится к числу республик со смешанными формами правления. Суть сводится к тому, что

для Пятой республики характерно усиление роли исполнительной власти во главе с президентом и заметное ослабление роли Парламента. Носителями исполнительной власти являются Президент Республики и Правительство. Таким образом, президент – глава государства, но он не является главой правительства и не занимает пост премьер-министра. Прежде всего, президент может председательствовать на заседаниях совета министров, обладает прерогативой утверждать декреты и постановления, принятые правительством, а также имеет возможность в случае несогласия вернуть эти декреты и постановления на повторное рассмотрение правительства. Кроме этого, он обладает правом вето на законы, принятые парламентом и поддержанные правительством, и в этом качестве он выступает в качестве арбитра в отношениях между органами государственной власти. Вместе с тем, полупрезидентская модель правления не допускает обладания всей полнотой государственной власти. Потому что при этой системе правления президент не только не является главой правительства, но и само правительство формируется в зависимости от соотношения партийных фракций в парламенте. Серьезным ограничителем власти главы государства является также то, что правительство свою деятельность несет ответственность перед Национальным собранием.

Таким образом, ныне действующая Конституция Франции 1958 года при сохранении признаков парламентаризма фактически признала установление режима личной власти. Главное место в системе высших органов государственной власти стал занимать Президент, избираемый в отличие от IV республики внепарламентским путем. В результате конституционной реформы 1962 года были введены прямые выборы Президента. Для выдвижения кандидатуры требуется пятьсот подписей, но не рядовых избирателей, а лиц, занимающих определенные должности, например, членов Парламента, советов департаментов, совета Парижа, территориальных собраний, мэров. Причем эти подписи под заявлением о выдвижении кандидатуры должны представлять, по меньшей мере, тридцать департаментов и заморских территорий из приблизительно ста. Избрание осуществляется по мажоритарной системе абсолютного большинства, во втором туре балло-

тируются два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре.

Иными словами, избираемый помимо Парламента путем всеобщего и прямого голосования Президент находится на вершине иерархии органов государственной власти (2, с. 36.).

Помимо них, другие государства Европы, Азии и Африки до конца XIX века оставались монархиями.

В XX веке такие грандиозные по своим масштабам потрясения, как революции, мировые войны привели к образованию множества новых независимых государств. Не все они стали президентскими республиками, но во многих из них был учрежден пост президента страны. Так, в Европе после окончания первой мировой войны президенты стали высшими должностными лицами в Австрии, Веймарской республике, Чехословакии, Польше, Эстонии, Литве, Латвии, Турции.

В 30-40-е годы XX века институт президентства стал распространяться и в Азии: его ввели у себя Филиппины, Сирия, Ливан. Однако наибольшее распространение модель президентского правления получила распространение в странах Африки. После установления независимости колонии придерживались формы правления бывших метрополий. Связано это с тем, что система государственного устройства метрополии была единственно известной для политических лидеров этих стран. Однако процесс заимствования и усвоения некоторых форм представительной демократии не смог подорвать влияние местных этнических и религиозных ценностей, традиции. Родоплеменная структура общества постоянно порождала межэтнические и конфессиональные конфликты, часто завершавшиеся военными переворотами. Нередко лидер такого переворота сразу провозглашался президентом. Не всегда выборы лица на пост президента имели демократический характер. При однопартийной системе чаще всего выборы президента проходили на безальтернативной основе. Поэтому в некоторых африканских странах президент объявлялся избранным без голосования в качестве единственного кандидата. В некоторых странах в таких условиях стало принимать крайние формы. Например, появились государства с республиканской формой правления, которым был свойственен

один из признаков монархии – несменяемость президента.

Таким образом, такая модель президентства сопровождалась режимом личной власти. Появление таких форм президентской власти связано, в первую очередь, с родоплеменной структурой общества, отождествлением президента с вождем племени, влиянием армии.

После второй мировой войны в число западноевропейских государств, возглавляемых президентами, вошли Италия, Греция, Португалия, Исландия и Мальта.

В Азии пост президента был учрежден в Южной Корее, Южном Вьетнаме, Тайване, Индии, Пакистане, Бангладеш, Ираке, Иране, Афганистане (1, с. 21).

Показательно, что установление поста президента происходило не только в капиталистических и развивающихся странах, но и в ряде бывших социалистических государств, таких, как Социалистическая Федеративная Республика Югославия, Чехословацкая Социалистическая Республика, Социалистическая Республика Румыния, Корейская Народно-Демократическая Республика.

Особый тип президентской формы правления был создан в странах тоталитарного социализма. Его возникновение связано с развитием культа личности первых лиц партий, стоящих у власти. Вместе с тем, нельзя было отступить от принципов коллективного руководства страной. В результате сочетания этих двух идей появилась коллективная форма руководства страной. Суть ее заключалась в том, что глава государства осуществлял свои функции совместно со специально созданным парламентом органом. Нетипичная форма президентской власти имела место и в Китае. Председатель республики осуществлял вместе с Постоянным Комитетом Всекитайского собрания народных представителей государственную власть в период между сессиями парламента. В соответствии с Основным законом страны Президент не имел собственных полномочий, а действовал в соответствии с решениями Всекитайского собрания народных представителей. Однако на практике имело место единоличное руководство партией и государством.

Особая форма президентской власти характерна для Корейской Народно-Демократической Республики. Там осуществление власти

главы государства строится на важных элементах монархии, в частности, предусматривается наследственность поста президента (1, с. 24.).

Таким образом, важной отличительной особенностью социалистических государств явилось то, что, несмотря на существующий пост президента, главную роль в государственном аппарате играл Государственный секретарь партии. Именно он чаще всего занимал ключевые посты и реально руководил государством.

Сегодня президентство – неотъемлемый элемент политических систем многих стран. В то же время каждая страна сама определяет, какую роль должен играть президент в ее политической жизни. Весьма распространено представление о том, что крупными по территории государствами можно эффективно управлять только посредством системы президентского правления. Между тем в крупнейших странах мира – США и Бразилии действует система президентского правления, а в Канаде и Австралии – система парламентарного правления. В Китайской Народной Республике в условиях однопартийной системы официально провозглашен принцип коллективного руководства страной.

С другой стороны, некоторые небольшие по размерам государства – Кипр, Гондурас, Уругвай, Бенин, Малави, Гамбия и другие – установили у себя президентскую систему правления, а также крупные европейские страны, как Федеративная Республика Германия, Испания, Швеция, Италия, являются парламентскими республиками или монархиями. Таким образом, отсутствует прямая зависимость между размерами территории того или иного государства и избранной им системой правления, хотя, конечно, крупные страны особенно нуждаются в сильной государственной власти (4, с. 11).

Разумеется, каждое из государств имеет свои национально-исторические особенности и традиции, что не может не сказаться на содержании и форме организации президентской власти.

Зарубежная практика президентской власти свидетельствует о важности этого института в тех или иных политических системах. В отличие от других высших должностных лиц именно президент обладает особым статусом, пол-

номочиями и ответственностью. Не менее важно и то, что каждому типу государственного правления соответствует определенный тип президентства. Более того, пост президента является основополагающим, но лишь одним из составляющих института президентства. Для его укрепления в политической системе, необходимы, прежде всего, устойчивая конституционная база президентства и широкая поддержка президентской власти в обществе. В Конституциях и иных правовых актах должны быть четко определены статус главы государства, его полномочия, а также пределы этих полномочий.

Иными словами, институт президентства – это властный инструмент, то есть совокупность властных полномочий президента в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от политической деятельности президента (1, с. 26.).

Становление института президентства – это длительный исторический процесс. Поэтому, опыт института президентства в разных странах и многие его правовые нормы, которые проявили свою целесообразность в зарубежной практике также полезны в процессе формирования политической системы в России.

#### Примечания:

1. Дегтев, Г. В. Становление и развитие института президентства в России / Г. В. Дегтев. – М.: Юристъ. – 2005. – 237с.
2. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2001. – 592 с.
3. Майлыбаев, Б. А. Сроки президентства как политическая проблема / Б. А. Майлыбаев // Право и политика. – 2001. – № 4. – С. 21.
4. Сахаров, Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М.: Юридическая литература. – 1994. – 176 с.
5. Паречина, С. Г. Институт президентства: история и современность / С. Г. Паречина. – Минск, 2003. – 331с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. – М., 1998. – 477 с.