DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-115-119

Конституционно-правовая регламентация полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья

ВАДИМ НИКОЛАЕВИЧ ПРОКОФЬЕВ, кандидат философских наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственной и муниципальной службы
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, 103070, Москва, Кривоколенный пер., д. 3). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Аннотация: В статье проведен анализ конституционно-правовой эволюции регламентации полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья. Предметом статьи выступает вопрос конституционного регулирования президентских полномочий Армении, Грузии и Азербайджана. Именно от его непосредственного правового решения зависит эффективность института президентства, его возможности эффективно влиять на различные стороны общественной жизни и, вместе с тем, обеспечения равновесия его положения с другими ветвями власти, их взаимная способность оказывать сдерживающее влияние друг на друга. Автор делает вывод, что президентство в системе политико-правовых институтов постсоветских республик Закавказья занимает центральное место. На практике при реализации президентской формы правления во всех рассмотренных государствах декларирована полупрезидентская форма, тогда как фактически большинство из них прошли стадию суперпрезидентализма. В 1990-е годы становление президентализма во всех трех государствах осуществлялось во многом сходным образом – армянский, грузинский и азербайджанский народы прошли через серьезные социальные потрясения. В свою очередь, сильная президентская власть выступила мощным общественным стабилизатором в этот период. В нулевые и десятые годы XXI века имеет место разновекторное развитие. В Грузии президентализм «смягчается», в Армении форма правления претерпевает разительные трансформации в условиях усиления роли парламента в системе государственной власти, в то время как президентские прерогативы в Азербайджане, напротив, возрастают.

Ключевые слова: президент, конституция, закавказские государства, республика, форма правления, Армения, Грузия, Азербайджан

В.Н. Прокофьев. Конституционно-правовая регламентация полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья. *Государственная служба*. 2017. № 5. С. 115–119.

THE CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION OF THE POWERS OF THE PRESIDENT IN POST-SOVIET STATES OF THE TRANSCAUCASIA

VADIM N. PROKOFIEV, Cand. Sci. (Philosophy) Associate Professor, Deputy Head of the Civil and Municipal Service Chair The National Research University 'Higher School of Economics' (3, per. Krivokolenny, Moscow, Russian Federation, 103070). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Abstract: The analysis of the evolution of constitutional and legal regulation of the president's powers in the post-Soviet countries of Transcaucasia is presented in the article. The topic of presidency constitutional institutionalization in Armenia, Georgia and Azerbaijan is in the focus of this research. Legal solutions of that problem directly affect the effectiveness of the presidency, its ability to actively influence various aspects of social life and, along with the balance of its provisions with the other branches of government, their mutual ability to deter each other. The author concludes that the presidency plays a crucial role in the political and legal institutions of the republics of the Transcaucasia. In practice, the implementation of the presidential form of government in all these countries is declared as semi-presidential, while in fact, most of them have passed the super-presidentialism stage. The presidentalism formation in the nineties of the 20th century was characterized by common features – the Armenian, Georgian and Azerbaijan nations came through social trials and shocks. It was the strong president power that led to considerable stabilization of the society. There was multi-vector development of presidency in the noughties and the tenths of the 21st century. Nowadays in Georgia the presidentialism «is softening», in Armenia the government system is undergoing a dramatic transformation in conditions of strengthening the role of Parliament in the system of state power, while the presidential prerogatives in Azerbaijan, on the contrary, are increasing.

Keywords: president, constitution, Transcaucasia states, republic, form of government, Armenia, Georgia, Azerbaijan

V. N. Prokofiev. The constitutional legal regulation of the powers of the President in post-Soviet States of the Transcaucasia. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. No. 5. P. 115–119. In Russian.

Введение

Вопросы организации и осуществления функционирования института президентства в постсоветских странах привлекает пристальное внимание ученых и практиков, представляющих самые разные науки и дисциплины. Такой интерес обусловлен масштабом общественных преобразований, которые прошли в государствах, возникших на территории бывшего Советского Союза. На протяжении периода трансформаций во всех без исключения государствах центральным процессом выступает решение проблемы формирования собственной суверенной государственности, создания независимых демократических институтов власти, призванных обеспечить построение правового государства, формирования и развития гражданского общества.

Обретение независимости практически всеми бывшими советскими республиками было связано с личностью политического лидера, который привел свою республику к независимости. В этих условиях возникла идейная борьба между коллегиальной и единоличной моделью организации политической власти – между парламентской и президентской формами правления и, в особенности, вокруг решения вопроса о том, кто (что) именно будет во главе государства. Замещение поста президента во многих постсоветских республиках было связано с драматическими событиями национального противостояния и полномасштабной, как в Грузии, гражданской войны.

В рамках указанных общественно-политических преобразований, пришедшихся на последнее десятилетие XX века, формирование национального конституционного суверенитета пришлось на лето-осень 1995 года: в Армении – 5 июля, Грузии – 24 августа и Азербайджане – 12 ноября на всенародных референдумах. Практически же формирование института президентства в этих странах пришлось на первую половину последнего десятилетия прошлого века. Именно тогда в закавказских республиках появились первые президенты.

Институт президентства в Республике Армения

Наиболее последовательно вопрос избрания и полномочий президента легально урегулирован в Республике Армения, где 1 августа 1991 года был принят Закон №С-0367-1 «О президенте Республики Армения».

Закон фактически устанавливал президентскую форму правления. Так, в соответствии со ст. 8, президент Армении, кроме стандартных представительских функций и функций главы государства, назначал и освобождал от должности главу правительства Республики (с его согласия назначал министров), руководил деятельностью и принимал отставку правительства, представлял Верховному Совету предложения по кандидатурам для избрания членов Конституционного суда и Верховного суда, главного государственного арбитра и назначал генерального прокурора. Наряду с этим президент имел право созывать внеочередное заседание или сессию Верховного Совета.

С принятием Конституции Республики Армения 1995 года упомянутый закон немедленно устарел. Одновременно регламентация полномочий президента была существенно усилена. Так, президенту Армении была посвящена отдельная глава – Глава 3 «Президент Республики». В ст. 55 содержалось перечисление основных полномочий президента. Наиболее мощный их объем относился к области кадровой политики [1].

Так, президент назначал премьер-министра и членов правительства, председателей и судей всех судов (Конституционный суд – по представлению генерального прокурора, Кассационный суд, апелляционные суды, суды первой инстанции и др.), заместителей генерального прокурора и прокуроров, мог прекратить полномочия судьи, согласовать арест, дать согласие на привлечение к ответственности в судебном порядке, освободить прокуроров, высший командный состав армии, назначал и отзывал дипломатических представителей. Также президент назначал в предусмотренных законом случаях на государственные должности в «гражданских» министерствах и ведомствах, формировал консультативные органы. В свою очередь, поддерживая отношения с законодательным собранием, президент подписывал и обнародовал принятые им законы, но мог и отправить принятый акт на пересмотр с возражениями или предложениями. Президент также мог распустить законодательный орган и назначить внеочередные выборы, но после консультаций с председателем Национального собрания и главой кабинета министров.

В Армении 27 ноября 2005 года прошел референдум, который затвердил существенные конституционные поправки.

Формирование правительства в новой редакции конституции проводилось президентом не единоличнo, как ранее. Премьер-министр назначался президентом на основании итогов выборов в Национальное собрание и распределения депутатских мест, а также консультаций с фракциями. Премьер-министром назначается лицо, пользующееся поддержкой (доверием) большинства депутатов, или, в случае ее отсутствия, лицо, пользующееся поддержкой (доверием) у наибольшего числа депутатов. Тем не менее, право назначения и освобождения министров осталось за президентом.

Таким же образом, в соответствии с поправками, президент только представляет Национальному собранию кандидатуры генерального прокурора, глав Центрального банка и Контрольной палаты. По предложению генпрокурора назначает и освобождает его заместителей.

Назначает президент четырех членов Конституционного суда, тогда как его председателя назначает Национальное собрание. Также назначает судей Кассационного суда и председателей Кассационного суда и Апелляционного суда, специализированных судов и судов первой инстанции, по предложению Совета правосудия.

Существенное расширение полномочий приобрела обязанность президента по защите конституционного

1 http://base.spinform.ru/show_red.fwx?rid=56652

строя Республики Армения. Так, предыдущий вариант конституции наделял его правом осуществления всех необходимых мероприятий для защиты, тогда как вариант с поправками прямо предусматривает возможность введения чрезвычайного положения как основного средства защиты конституции, после консультаций с главами Национального собрания и правительства.

В 2015 году в Армении активно обсуждался проект новой конституции, которая разработана специальной комиссией и доработана с учетом мнений экспертов «Европейской комиссии за демократию через право». Проект ориентирован на еще большее движение в сторону парламентской формы правления. Предусмотрен отказ от общенациональных выборов и переход к собранию выборных представителей, состоящему из депутатов парламента и выборщиков от органов местного самоуправления. Референдум, на котором принята новая Конституция Республики Армения, состоялся 6 декабря 2015 года[2].

Новая конституция серьезным образом ограничивает прерогативы президента, перераспределяя полномочия в пользу Национального собрания и премьер-министра, и тем самым меняет основы государственного строительства и форму правления в Республике Армения.

Президент Армении остается главой страны, воплощает в своей деятельности общенациональное единение и не имеет права стать членом какой-либо партии. Главный принцип президентства, как государственного института Армении, заключается в том, что гражданин этой страны может стать президентом только один раз. Повышен возрастной ценз президента до 40 лет, увеличен срок полномочий с пяти до семи лет. Изменен порядок выборов – отныне президент избирается собранием выборщиков. Смягчена модальность выступления гарантом Конституции: вместо «обеспечения соблюдения» глава государства «следит за соблюдением» (гл. 5 Конституции Республики Армения «Президент Республики»).

В свою очередь, высшим органом исполнительной власти назначается правительство. Оно определяет и реализует все аспекты как внутренней, так и внешней политики страны в соответствии с разработанной и утвержденной программой. Главой правительства президент назначает выборного члена от какой-либо партии или партийного объединения (блока), который на парламентских выборах показал высший результат.

Вооруженные силы также переподчинены правительству. Президент лишен должности Верховного главнокомандующего вооруженными силами. Эта должность вообще актуализируется исключительно во время войны, и занимает ее премьер-министр, в мирное же время высшим должностным лицом вооруженных сил является начальник генерального штаба. Премьер-министр возглавляет Совет безопасности Армении.

Фактически президент ограничен в праве вето на законопроекты. Повышается роль Конституционного суда – от его заключения зависит дальнейшее движение проекта закона: обнародование либо отклонение президентом. Сужены и правотворческие возможности главы государства. За редким исключением, его указы и распоряжения вступают в силу только после контрасигнатуры премьер-министром или внесшим проект акта министром.

Таким образом, должность президента Республики Армения по Конституции становится во многом церемониальной и лишена реальных властных полномочий.

Вместе с тем политическое влияние президента, несмотря на фактическую смену формы правления, остается весьма значительным [Markarov, 2016. P. 61–90]. Одновременно возможный «моносубъектный» сценарий монополизации государственной власти [Конджакулян, 2010. С. 13–16] в результате конституционной реформы оказался нереализованным.

Институт президентства в Грузии

Начало института президентства в Грузии связано с событиями начала 90-х годов XX века, когда 9 апреля 1991 года Верховный Совет Республики Грузия объявил о восстановлении независимости. Его постановлением был учрежден пост президента. В свою очередь, 14 апреля З. Гамсахурдиа был избран первым президентом. З. Гамсахурдиа принял присягу на сессии Верховного Совета и приступил к исполнению обязанностей. Первый президент Грузии находился на посту всего полгода, и поэтому конституционный дизайн президентской системы полностью не был оформлен.

В полном объеме институт президента был введен Конституцией 1995 года. Формой правления Грузии была избрана президентская республика. Полномочиям президента в конституции была посвящена статья 73. В соответствии с ее положениями, в частности, президенту были подотчетны исполнительные структуры. Он имел право назначать с согласия парламента представителей правительства – министров – и был правомочен освобождать их от должности, равно как и представлял парламенту, назначал и освобождал от должности лиц в порядке, определенном конституцией или текущим законодательством. Вместе с тем, президент имел право отменять акты органов исполнительной власти, ему подотчетных.

Важные полномочия главы государства предусматривают возможность введения чрезвычайного положения и приостановки работы или же роспуска выборных структур самоуправления или территориальных единиц в том случае, при котором реализация их основных функций представляют явную (прямую) опасность для территориальной целостности страны, государственного суверенитета или для осуществления государственными органами своих полномочий. Эти положения были продиктованы драматическими событиями гражданской войны 1991–1993 годов. Наряду с этим аналитики отмечали, что данная конституция «писалась под Шеварднадзе», будучи призванной обеспечить ему объем власти, сравнимый с пол-

2 http://www.president.am/ru/constitution-2015/

номочиями руководителей республик бывшего СССР[3].

Приход к власти М. Саакашвили в результате событий 2003 года, получивших название «революция роз», проходил под знаком отказа от модели парламентской республики и дальнейшего усиления президентской власти. Так, 6 февраля 2004 года была проведена первая масштабная конституционная реформа. По ее результатам полномочия президента Грузии были существенно расширены. Он получил право на роспуск парламента, назначение премьер-министра, поста которого ранее не существовало, и предоставление второго гражданства. По инициативе Саакашвили 27 декабря 2006 года в основной закон Грузии были внесены положения, предусматривающие одновременное проведение президентских и парламентских выборов в 2008 году. Власти объяснили это нежеланием держать страну в режиме ежегодного проведения разных выборов. Тогда же в конституцию был внесен запрет на смертную казнь. Однако 15 октября 2010 года проведен второй масштабный пересмотр конституции. Грузия стала парламентской республикой, высшим органом исполнительной власти определено правительство. Премьер-министра стала выдвигать победившая на выборах партия, к нему перешли полномочия по назначению губернаторов и право на контрассигнацию актов президента. Часть поправок вступила в силу с 2011 года, основные положения заработали после президентских выборов 2013 года[4].

Анализируя указанные изменения, следует констатировать, что они направлены на трансформацию Грузии из президентской республики в парламентскую. В их рамках формализуются полномочия президента в процессе комплектования правительства. Он «отстранен» от осуществления исполнительной власти и «исключен» из бюджетного процесса.

Рассматривая конституционные изменения в Грузии, нельзя не остановиться на ряде особенностей, которые не характерны для традиционного понимания модели парламентской республики. Среди них можно назвать серьёзно ослабленную роль парламента в сфере контроля за деятельностью исполнительной власти. И, напротив, существенно усиленные политические позиции премьер-министра в системе власти и управления. Исходя из этого, президент фактически не пользуется и конституционными полномочиями, свойственными для ведущего политического актора – лидера нации. Обобщенно рассматриваемый конституционный закон вызывает серьёзную критику со стороны правоведов и в отношении юридической техники. Так, Н. Вашакидзе отмечает, что при анализе текста было выявлено множество недостатков и недочетов содержательного, технического, грамматического и стилистического характера, что может быть воспринято как недостаточно квалифицированный подход к конституции [Вашакидзе, 2012. С. 62–65].

В целом, демократический транзит (развитие формы правления и политического режима) проходит в Грузии с «издержками» и «перекосами» [Jones, 2012].

Институт президентства в Азербайджане

В Азербайджане пост президента фактически учрежден Конституционным актом «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики», принятым Верховным Советом страны 30 августа 1991 года. Акт призван учредить основы государственного, политического и экономического устройства нового независимого государства. В соответствии со ст. 13 гл. 3, президент становился одновременно и главой исполнительной власти, и главой азербайджанского государства. Этот пост занял А. Муталибов. Позже, до 3 октября 1993 года, основываясь на этом документе, пост президента последовательно занимали (или исполняли обязанности) Я. Мамедов, А. Муталибов, И. Гамбар и А. Эльчибей.

Первая конституция Азербайджана была принята уже в правление Г. Алиева. В соответствии с принципом разделения властей, она закрепила законодательную власть за Милли Меджлисом, а исполнительную власть оставила в руках президента. При этом институт президента Азербайджанской Республики сохранил свойство двойного права, то есть президент представляет высшую исполнительную власть (ст. 99) и в то же время выполняет функцию главы государства[5].

Конкретно президентские полномочия закреплены в ст. 109 конституции. В соответствии с ней президент обладает широкими кадровыми полномочиями. Именно он назначает, с согласия Милли Меджлиса, премьер-министра и членов кабинета, вносит в парламент представления о назначении судей, генерального прокурора, членов правления Нацбанка, назначает своих полномочных представителей, формирует высшее военное командование Республики, осуществляет назначения в дипломатической сфере.

Также значительны и другие полномочия президента Азербайджанской Республики. Так, по положениям рассматриваемой статьи, он представляет на утверждение Милли Меджлиса национальный бюджет, одобряет общегосударственные программы различной направленности, создает исполнительные органы в центре и на местах, создает Совет безопасности Азербайджана, формирует и руководит специальными службами охраны.

В свою очередь, премьер-министр является руководителем исполнительной власти, поэтому формирует структуры специальных служб, придерживаясь узаконенного финансового уровня вложений (расходов), определенных для этого государственным бюджетом.

Кроме этого, президент председательствует на заседаниях правительства, определяет сроки и систему выборов в Милли Меджлис, подписывает и издает законы, упраздняет решения и предписания кабинетов министров, соответственно, Азербайджана и Нахичеванской Автономной Республики, акты властных структур исполнительных органов (центральные и местные), в исполнительном порядке решает другие вопросы [Миннибаев, Гусманов, 2014. С. 1–3].

3 Попытки государственных переворотов в странах СНГ. Справка. Онлайн документ: http://ria.ru/spravka/20060302/43873865.html

4 https://matsne.gov.ge/ru/document/download/30346/33/ru/pdf

5 http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_r.pdf

Такие широкие полномочия президента Азербайджана, непосредственно осуществлявшиеся Г. Алиевым, дали ряду аналитиков повод квалифицировать политический режим, установленный рассмотренной Конституцией, как недостаточно демократичный [Борисов, 2011]. В свою очередь, другие аналитики ставили во главу угла формирование политической стабильности и активизацию экономического развития в период правления Г. Алиева [Cornell, Svante E., 2010, David C. King, 2005].

Новая редакция Конституции 2002 года не затрагивала совокупность прав и обязанностей Главы государства ни по содержанию, ни в части юридической техники их документального оформления. Следующая редакция Конституции была принята 18 марта 2009 года, когда в ст. 29 основного закона государства было внесены 141 изменение и дополнение. Они не коснулись положения президента республики. Но в соответствии с новой редакцией п. 10 ст. 109, глава государства своим личным указом определяет председателя Центробанка, создает, в соответствии с п. 13, Администрацию президента.

В соответствии с установленным порядком, 26 сентября 2016 года в Азербайджане проведен референдум о внесении изменений (поправок) в Конституцию Азербайджанской Республики. В результате институт президентства укрепляется. В частности, увеличен срок полномочий президента до семи лет. Главе государства предоставлено полномочие по назначению внеочередных президентских выборов. Также определены основания для роспуска президентом Милли Меджлиса. Кроме того, вводятся должности первого вице-президента и вице-президентов с наделением их неприкосновенностью на срок исполнения полномочий, которой они могут быть лишены только президентом по представлению генерального прокурора. Примечательно, что первым вице-президентом назначена супруга действующего президента. При этом вице-президенты не обладают традиционным для подобных должностей сугубо церемониальным статусом, а являются, соответственно, вторым, третьим и т.д. должностными лицами в государстве.

Выводы

В результате проведенного анализа следует констатировать, что формирование и эволюция конституционно-правовой регламентации полномочий президента в «постсоветских» государствах Закавказья проходила в условиях сложнейших социально-политических трансформаций, которые характеризовались распадом Советского Союза, обретением рассмотренными странами независимости и построения суверенной государственности. Важнейшей чертой этих процессов выступала острая политическая конкуренция и конъюнктура, которая во многом подменила собой объективную суть конституционно-правовых концепций. Весьма актуальна проблема с установлением оптимального срока полномочий и количества каденций, что негативно влияет не только на политическую обстановку, но и на конституционный дизайн [Майлыбаев, 2001. С. 34–38].

Президентство в системе политико-правовых институтов республик Закавказья занимает центральное место. Вместе с тем, в настоящее время роль главы государства в этих странах разнится. И только в отношении Азербайджана уместно говорить о президентализме в чистом виде.

Литература

Борисов Н.А. Институционализация президентства и перспективы консолидации политических режимов на постсоветском пространстве. *Полития*. 2011, № 4. С. 93–103.

Вашакидзе Н.А. Особенности становления и изменения конституционного статуса Президента Грузии по Конституционному закону Грузии «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» от 15 октября 2010 г. *Юридический мир*. 2012. № 9. С. 62–65.

Конджакулян К.М. Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти. *Конституционное и муниципальное право.* 2010, № 10. С. 13–16.

Майлыбаев Б.А. Сроки президентства как политическая проблема. *Право и политика*. 2001, № 4. С. 34–38.

Миннибаев Б.И., Гусманов И.Ф. Особенности системы государственного управления Республики Азербайджан. *Молодой ученый*. 2014, № 1. С. 1–3.

Jones, Stephen. Georgia: A Political History Since Independence. Palgrave Macmillan, 2012. 400 p.

Markarov, Alexander. Semi-presidentialism in Armenia. // Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia. Elgie, Robert, Moestrup, Sophia (Eds.). Palgrave MacMillan, 2016. Pp 61–90.

Cornell, Svante E. Azerbaijan Since Independence. Routledge, 2010. 512 p.

David C. King. Cultures of the World. Azerbaijan. Cavendish Square Publishing, 2005. 144 p.

References

Borisov N.A. The institutionalization of the presidency, and the prospects for the consolidation of political regimes in the former Soviet Union. *Politija*. 2011, № 4. C. 93-103. In Russian.

Cornell, Svante E. Azerbaijan Since Independence. Routledge, 2010. 512 p. In English.

David C. King. Cultures of the World. Azerbaijan. Cavendish Square Publishing, 2005. 144 p. In English.

Jones Stephen. Georgia: A Political History Since Independence. Palgrave Macmillan, 2012. 400 p. In English.

Kondzhakuljan K.M. The essence of Institute of presidency in the Russian Federation and the Republic of Armenia in the context of Executive power. *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo*. 2010, № 10. P. 13 – 16. In Russian.

Majlybaev B.A. The term of the presidency as a political issue. *Pravo i politika*. 2001, № 4. P. 34–38. In Russian.

Minnibaev B.I., Gusmanov I.F. Features of the system of public administration of the Republic of Azerbaijan. *Molodoj uchenyj*. 2014, №1. P. 1-3. In Russian.

Markarov Alexander. Semi-presidentialism in Armenia. Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia. Elgie, Robert, Moestrup, Sophia (Eds.). Palgrave MacMillan, 2016. Pp 61-90. In English.

Vashakidze N.A. Features of formation and change of the constitutional status of the President of Georgia on the Constitutional law of Georgia 'On amendments and additions to the Constitution of Georgia' dated October 15, 2010. *Juridicheskij mir*. 2012. № 9. P. 62 – 65. In Russian.