

Институт президентства и традиции власти

Политика | Основной закон

События в Украине еще раз подтвердили: государству нужна сильная власть. Нерешительная, слабая власть ведет страну и народ к анархии и хаосу... К 20-летию принятия Конституции Российской Федерации в СМИ появилось немало материалов, авторы которых пытаются представить все процессы становления и развития современной российской государственности лишь с позиций правового нигилизма

Особой атаке подвергается институт президентской власти, а его развитие пытаются представить как некое «возрождение самодержавия». Идет активное обсуждение этих вопросов в социальных сетях. В этих обсуждениях преобладает позиция тех блогеров, чьи услуги просто оплачены, либо тех, кто пытаются продлить свою политическую жизнь. Эта точка зрения навязывается читателям Интернета. Но в истории все было по-другому...

Давайте вспомним, что реформа политического устройства СССР, а затем России в 1989-1993 гг. выдвинула в качестве одной из главных задач переосмысление роли и места главы государства. Теоретические идеи разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную начали воплощаться в реальных правовых нормах, структурах и процедурах. Они и предопределили необходимость учреждения поста президента как связующего звена в системе государственной власти.

Тот же институт президентства сам по себе представляет целую систему, которая состоит из нескольких относительно самостоятельных элементов: собственно поста президента, его администрации, в свою очередь, разделённой на звенья полномочных представителей в регионах и властных структурах.

Сама по себе идея института президентства не нова и не перенесена на российскую почву извне, как пытаются это представить те, кто, к

сожалению, видит в нем лишь негативные стороны. Она возникала в разные периоды истории Российского государства в связи с идеей законного ограничения единоличной власти.

В проекте конституции, подготовленном более двухсот лет назад, русский государственный деятель и ближайший советник императора Александра I граф Сперанский писал: «Три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная»...

Чтобы сделать их действующими, надлежало их соединить и привести в равновесие. Отсюда необходимо определить лицо, «власть державную представляющее, порядок сего представления и ближайшие его последствия».

Сперанский делает акцент на необходимости ограничить «правление, доселе самодержавное», законом. Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и принимать закон, и исполнять его. Необходимым условием эффективного функционирования исполнительной власти автор проекта считал контроль за соблюдением ею законов, ее единство на всей территории государства, а также создание системы сдержек и противовесов во взаимодействии с властью законодательной.

Проект конституции, принадлежащий декабристу Никите Муравьеву, несомненно, использовал и идеи Сперанского, и конституционные нормы, уже действующие в Североамериканских Соединенных Штатах. Муравьев последовательно придерживается принципа разделения властей, довольно основательно для того времени разрабатывает систему сдержек и противовесов. Примечательно, что по проекту конституции император является верховным чиновником Российского правительства, который «соединяет в особе своей всю исполнительную власть». Правовой статус верховного чиновника, порядок его избрания, замещения, взаимоотношений как главы исполнительной власти с властями законодательной и судебной делают этот институт весьма похожим на институт президентства.

Первым реальным шагом к конституционным нормам, обеспечивающим разделение властей, стал Манифест 17 октября 1905 года («Об усовершенствовании государственного порядка»). Автором его был тогдашний председатель правительства (Комитета министров) граф Сергей Витте. В связи с опубликованием Манифеста были

пересмотрены Основные государственные законы Российской империи, кодифицированные (то есть систематизированные и представленные в виде кодекса) Сперанским еще в 1832 году. Обсуждение нового законодательства происходило в Царском Селе с 7 по 12 апреля 1906 года. Центральным пунктом обсуждения стала статья 5: «Император всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный». В новой редакции статья выглядела так: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть». Слово «неограниченная» было заменено словом «верховная». Протокол дебатов по этому вопросу показывает явное нежелание царя менять смысл пятой статьи. Однако 23 апреля 1906 года Основные законы в новой редакции были приняты.

Отныне власть царя более не была неограниченной. Хотя ему и принадлежало право управления «во всем объеме», законодательную власть он осуществлял в единстве с Государственным Советом и Государственной Думой. Но юридическое ограничение власти монарха было формальным, фактически еще не существовало учреждения, обладающего реальными правами законодателя. Впоследствии таким органом стала Государственная Дума, правда, в полной мере право законодателя в дореволюционной России ей реализовать не удалось. С момента принятия Манифеста 17 октября 1905 года вплоть до Октябрьской революции идеи организации государства на основе разделения властей и учреждения поста президента не раз появлялись на страницах трудов ученых и общественных деятелей. Подробно анализируя и сравнивая формы высшей власти в различных государствах, оценивая недостатки и достоинства отечественных властных институтов, многие из них приходили к выводу о необходимости установления в России республиканской формы государственного устройства и учреждения поста президента, власть которого подчинена исключительно нормам права, закрепленным в конституции.

Достоинство института президентства перед наследственной монархией, по мнению юриста Семена Займовского, одного из сторонников создания на территории Российской империи Соединенных Штатов, заключается в том, что президенты избираются на определенный, краткий срок. Это, с одной стороны, дает народу

ВОЗМОЖНОСТЬ

«поставить» во главе государства того, кого он считает достойным, а с другой — заставляет президента соотносить свои действия с интересами народа.

Павел Мижурев, специалист по вопросам государства и права, анализируя уровень расходов на содержание лиц, облеченных высшей властью, во Франции, Соединенных Штатах Америки и Швейцарской Конфедерации и видя «полный контраст таким порядкам» в Персии, Турции и России, подчеркивал, что в последних мздоимство в среде чиновничьего аппарата — весьма распространенное явление, тогда как в трех республиках президентские службы хорошо организованы и открыты для контроля. Это, по мнению исследователя, одно из наиболее убедительных доказательств преимущества демократической формы правления.

В те же годы выходит книга «Основы президентской власти». Ее автор, Дмитрий Илимский, отводит президенту, главе исполнительной власти, важнейшую роль в сохранении взаимоуравновешенной системы всех ветвей власти. Но он также и предостерегает от механического переноса зарубежных моделей на российскую почву: «Наше заимствование должно идти лишь по пути усвоения этой сущности, без погони за точным подражанием всем внешним формам». Кстати, о заимствовании лишь внешней формы правительственных учреждений, начатом еще Петром Великим и привнесшем в российскую государственную жизнь в основном произвол бюрократии, с горечью писал известный историк и юрист начала века Максим Ковалевский.

Проект организации высших государственных учреждений России, разработанный профессором К. Кузнецовым в начале 1917 года, был уникален. Согласно проекту, президент республики избирается парламентом на трехлетний срок. Выборы проводятся открытым голосованием на одном из первых заседаний вновь избранного парламента, не позднее двухнедельного срока с момента начала его работы. В случае смерти или отставки президента парламент в течение двух недель проводит новые выборы. До избрания президента его функции выполняет председатель Комитета министров.

В проекте К. Кузнецова предусмотрено право отлагательного вето

президента по отношению к законам, принятым парламентом. Если парламент проводит их вторично, президент может потребовать народного голосования для окончательного принятия решения. Вместе с тем, если президент в месячный срок не ветоировал закон, то последний вступает в силу.

Интересен, на мой взгляд, и другой элемент системы сдержек и противовесов. Правительство избирается парламентом. Он же может вынести правительству вотум недоверия и переизбрать его. У последнего, в свою очередь, тоже есть право роспуска парламента, но с согласия президента республики. Если президент не согласен, решают избиратели страны. После роспуска парламента выборы должны быть назначены не позднее, чем через шесть недель. Роспуск парламента и срок выборов нового объявляются в акте президента республики.

После февральской революции Временное правительство обещало конституцию и предприняло даже некоторые шаги по ее подготовке. Комиссия, возглавляемая профессором И. Лазаревским, разработала проект, согласно которому исполнительная власть возлагалась на временного президента, избираемого Учредительным собранием сроком на один год и обладающего, по существу, диктаторскими полномочиями.

Однако появился институт президентства в России лишь семь десятилетий спустя. Родившемуся на сломе советской политической системы (хотя вопрос о его учреждении возникал в связи с подготовкой конституций в 1936 и 1977 годах), ему суждено сыграть огромную роль в возрождении Российского государства. Однако общество наше, к сожалению, до настоящего времени не имеет опыта жизни в демократических условиях, в недрах его сознания живет образ сильной власти одной личности, а не законности. О низком уровне правосознания даже наиболее образованной части российского общества — интеллигенции — писал еще в 1909 году известный русский мыслитель и государствовед Богдан Кистяковский. Право, подчеркивал Кистяковский, должно восприниматься как убеждение, а не как принудительное правило; только тогда общество сможет участвовать «в претворении государственной власти из власти силы во власть права».

Непонимание, а чаще всего сознательное отрицание сложности процесса организации государственной власти (а он действительно крайне сложен: Россия в 1991 — 1993 годах, по сути, учреждала новую систему власти, адекватную ее завтрашним потребностям, но с трудом встраивающуюся в жизнь) до сих пор приводит к тому, что вместе с водой главные оппоненты института президентства пытаются «выплеснуть и ребенка».

Надо трезво осознать, что президентская власть, особенно в переходный период, — надежная гарантия начала демократических преобразований в посттоталитарном государстве. И не только потому, что глава государства избирается всем населением страны. Что бы ни говорили о первых годах президентского правления в России, но именно в значительной степени благодаря ему появились институты демократического устройства государства — двухуровневый парламент, Конституционный суд, Центральная избирательная комиссия; принят закон, регламентирующий местное самоуправление, сформированы и действуют общественнополитические организации, которые в условиях свободной соревновательности ведут борьбу за места в органах законодательной власти на всех уровнях.

Проблема отрицания института президентства, истоки которой кроются не только во всеобщем правовом нигилизме, заключается, на мой взгляд, и в следующем. Не секрет, что в российской политической практике, да и не только в ней, органы (институты) государственной власти, к сожалению, персонифицируются с должностными лицами, занимающими тот или иной высший государственный пост. Юристы-государствоведы и социологи в своих исследованиях должны более свободно оперировать понятиями (институт, структура, норма, процедура), не привязывая таковые к конкретным физическим лицам. Но сейчас даже при формулировании вопросов, предназначенных для социологических исследований среди населения (иначе не обеспечить их даже относительную достоверность), приходится прибегать именно к этому приему.

Следует научиться отличать и отделять личность, физическое лицо от государственного поста, института, понимая этот институт прежде всего как систему правовых норм. При этом важно оценивать орган власти вообще и институт президентства в частности с точки зрения

того, как он вписывается в общество, отвечает его социальным ожиданиям. Общеизвестно, что позитивная деятельность органа государственной власти зависит от того, насколько четко определены его цели и задачи, функции и способы достижения целей, в какой степени рационально организованы его внутренние связи, а также внешние взаимоотношения с другими органами государственной власти, в том числе субъектов Федерации.

Конечно, главное условие политической «выживаемости» любого государственного института — это позитивные результаты его деятельности, дающие реально ощутимый эффект прежде всего для общества и государства. Если вышеуказанные требования нарушаются, институт государственной власти постепенно перестает эффективно выполнять свои функции и как следствие утрачивает былое значение. Именно об этом писал русский правовед и философ Иван Ильин в работе «О сущности правосознания»: «...Химерические и утопические затеи не только подрывают в народе доверие к власти, веру в политическую организацию вообще и волю к государственному строительству, но просто разлагают и губят государство».

Действительно, последнее десятилетие проходило «под флагом» укрепления государственности. Но это было жизненной потребностью России. Вспомним, что в 1990 году на смену всевластию Москвы пришел «парад суверенитетов». Но такой «парад» — это, по существу, безвластие, самое худшее, что может быть для государства, для общества, для человека. Нарушилась связь центра и периферии.

Центральная власть принимает законы, но они никем не выполняются. В то же время местная власть, «наглотавшись суверенитета» и не желая никому подчиняться, сама не способна контролировать положение у себя на территории. В этих условиях всюду и во всем наступают развал, дезорганизация, хорошо чувствуют себя только коррупционеры, тенивики, преступный мир.

Именно в 1992—1998 годах в регионах всерьез поговаривали о создании «республик» и «местечковых» государств, была развалена кредитно-финансовая система, наступил дефолт, а на южных окраинах России полыхала гражданская война. Именно плоды того страшного времени пришлось пожинать президентской власти, обновленной в 1999 году. И принимать радикальные меры по налаживанию работы

государственного аппарата.

Известно, что при сильной власти проще решаются социальные проблемы, массе людей живется лучше. Вот некоторые статистические данные. За последние 10—12 лет более чем вдвое снизился уровень младенческой смертности, а на 9 процентов снизился уровень смертности вообще. Почти в четыре раза снизилась смертность от отравления алкоголем! Значительно повысилась продолжительность жизни в России.

Не стоит забывать, что в 1999 году средняя зарплата составляла 1522 рубля (или 62 доллара США), а средняя пенсия — 449 рублей (или 18 долларов). И те, и другие выплачивались со значительными опозданиями. В 2013 году средняя зарплата составляет 27399 рублей, а пенсия — 10600 рублей.

Уже к 2010 году уровень денежных накоплений российских граждан оценивался не менее чем 470 млрд долларов США, в 1999 году этот показатель был на уровне 40 млрд долларов США. Можно приводить другие статистические данные, связанные со строительством жилья, потреблением материальных благ и связанный с этим бум потребительских кредитов.

Следует отметить, что по сравнению с 1999 годом золотовалютные резервы России выросли в 6 раз! Государственный долг России снизился с 78 процентов до 2,75 процента от ВВП. Во многом этому способствовало устранение негативного эффекта от действия закона «О соглашениях о разделе продукции».

Было устранено влияние западных стран на внутривнутриполитические процессы в Российской Федерации. Давайте вспомним про иностранных советников и консультантов, буквально наводнявших госаппарат. Вспомним про налоговое и корпоративное законодательство, написанное на иностранные гранты. Обилие общественных организаций, получавших деньги от иностранных спонсоров. Школьные тетрадки с портретами четырех президентов США на последней страничке...

Гражданское общество в России стало развиваться легально. В рамках закона действует оппозиция. И это стало возможным благодаря сильной президентской власти, сказавшей свое веское слово в процессе законотворчества.

В настоящее время значительно выросло политическое влияние России в мире. Сильная власть — сильное государство, уважаемое мировым сообществом. К мнению России вновь стали прислушиваться. Ситуация по мирному урегулированию конфликта в Сирии — яркое тому подтверждение.

Идет последовательная реформа правоохранительной и судебной систем. Именно Президентом недавно внесены своевременные поправки в Конституцию РФ в части совершенствования судебных и прокурорских органов. Специалисты знают, что суды общей юрисдикции и арбитражные могут вынести диаметрально противоположные решения по делам с аналогичным предметом иска. Неужели мы должны возвратиться к «калужской» и «казанской» законности!? Своевременно и правильно предложение, содержащееся в поправках к Конституции РФ о назначении прокуроров субъектов Федерации Президентом России. Пусть «недреманное» око знает, что и за ним есть президентский надзор.

Все вышесказанное явилось результатом не «химерических и утопических» идей, а системой конкретных, целенаправленных действий по укреплению и развитию российского общества и государства. Политика эта проводилась именно под руководством Президента как государственно-правового института, консолидирующего и интегрирующего работу системы органов государственной власти. Безусловно, в институте президентства немалую роль играет личность, в чем мы с вами убедились, сопоставляя деятельность наших первых президентов: Президента СССР Горбачева, Президентов России — Ельцина, Путина, Медведева. Реально *институт президентства в России состоялся, сегодня ему не угрожает «политический дефолт». Более того, структуру, отвечающую властным традициям, прочно установившимся в нашей стране за дореволюционный, советский и постсоветский периоды, ожидает стабильное будущее*, даже при возможном изменении ее статуса.

Главное же заключается в поддержании устойчивого баланса между органами, составляющими всю систему государственной власти, именно то, о чем писали видные отечественные государствоведы задолго до наших дней — это своевременное ограничение единоличной

власти любого государственного института, претендующего на такую, правовыми нормами и действенным механизмом их соблюдения.

Борис Елисеев,

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

Фото **Юрий Инякин**