

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE INSTITUTE OF THE HEAD OF STATE IN THE AZERBAIJAN REPUBLIC AND FOREIGN EXPERIENCE

Рустамзаде А.Х.,

*доктор юридических наук, преподаватель
Академии юстиции Министерства юстиции
Азербайджанской Республики*

В статье рассматриваются вопросы института главы государства. Исследуется правовая основа легитимации института Президента в Азербайджанской Республике. Дается общая характеристика института главы государства, анализируются основные его черты. Исследуется роль института главы государства на примере отдельных зарубежных стран.

Ключевые слова: Президент, глава государства, институт президентства, форма государственного правления, модель президентства.

У статті розглядаються питання інституту глави держави. Досліджується правова основа легітиматії інституту Президента в Азербайджанській Республіці. Дається загальна характеристика інституту глави держави, аналізуються основні його риси. Досліджується роль інституту глави держави на прикладі окремих зарубіжних країн.

Ключові слова: Президент, глава держави, інститут президентства, форма державного правління, модель президентства.

The article deals with the presidency institute. The author researches the legal basis of the legitimization of the President institute in the Republic of Azerbaijan. The characteristic features of the president institute are analyzed. The author also investigates the role of the President institute in foreign countries.

Key words: President, head of state, presidency institute, form of government, model of presidency.

Основной целью статьи является научное исследование конституционно-правовых аспектов института главы государства в Азербайджанской Республике, анализ зарубежного опыта конституционно-правового регулирования этого института, выявление проблемных вопросов в этой сфере.

Стоит отметить, что этим вопросам посвящены научные работы ученых – специалистов по конституционному и международному праву М. Баглая, Б. Габричидзе, Б. Елисеева, Н. Мишиной, А. Чернянского и других.

Изложение основного материала. Изменения, которые произошли в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века на мировой арене, показали стремление постсоветских стран развиваться в демократическом русле. Это, в свою очередь, привело к зарождению института главы государства в этих странах.

18 мая 1990 г. Верховный Совет Азербайджана выбрал первого секретаря ЦК КП Азербайджана Президентом Азербайджана. 18 октября 1991 г. был принят конституционный акт «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики». Именно поэтому мы говорим, что образование президентской республики в Азербайджане произошло в 1991 г. Введение поста Президента в Азербайджане воспринималось общественностью как важный шаг на пути к развитию национальной государственности, сохранению государственного суверенитета, а потому всячески приветствовалось.

12 ноября 1995 г. была принята Конституция Азербайджанской Республики. Соответственно со

статьей 7 Конституции Азербайджанской Республики Азербайджанское государство – демократическая, правовая, светская, унитарная республика. Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей: законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики; исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики.

По предписаниям статьи 8 Конституции Азербайджанской Республики главой Азербайджанского государства является Президент Азербайджанской Республики. Он представляет Азербайджанское государство внутри страны и во внешних отношениях. Президент Азербайджанской Республики воплощает единство народа Азербайджана и обеспечивает преемственность Азербайджанской государственности. Президент Азербайджанской Республики является гарантом независимости и территориальной целостности Азербайджанского государства, соблюдения международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика. Президент Азербайджанской Республики является гарантом независимости судебной власти.

Из приведенного четко видно, что вся полнота исполнительной власти в Азербайджанской Республике принадлежит именно главе государства. Кроме того, прослеживается довольно важная роль Президента в государственном механизме.

В статье 100 Конституции Азербайджанской Республики нормированы требования к кандидатам

в Президенты Азербайджанской Республики. Так, Президентом Азербайджанской Республики может быть избран гражданин Азербайджанской Республики не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории Азербайджанской Республики свыше 10 лет, обладающий избирательным правом, в том числе не судимый за тяжкое преступление, не имеющий обязательств перед другими государствами, имеющий высшее образование, не имеющий двойного гражданства.

Согласно статье 103 Конституции Азербайджанской Республики Президент Азербайджанской Республики считается приступившим к выполнению своих полномочий со дня принесения присяги.

Также следует отметить, что Президент Азербайджанской Республики обладает правом неприкосновенности. Честь и достоинство Президента Азербайджанской Республики охраняются законом (статья 106 Конституции Азербайджанской Республики).

Конституция Азербайджанской Республики содержит положения и о безопасности Президента. Так, обеспечение Президента Азербайджанской Республики и его семьи осуществляется за счет государства. Безопасность Президента Азербайджанской Республики и его семьи обеспечивается специальными службами охраны (статья 108).

Следует согласиться с позицией В. Сухоноса, что попытки механического копирования зарубежных моделей организации государственной власти, включая институт главы государства, без надлежащего научного обоснования, учета национального опыта государственного строительства и критической оценки собственных возможностей при обеспечении построения демократического государства могут создать проблемы в функционировании системы органов государственной власти [4, с. 106].

Анализируя институт президентства с учетом актуальных политических проблем, стоит задуматься над тем, что в целом, так сказать, можно ожидать от этой властной структуры, каким «запасом» возможностей она обладает? А сверх того – какой объем президентских полномочий является оптимальным?

Родиной института президентства являются Соединенные Штаты Америки, где в конце XVIII века и начала свою «жизнь» новая властная структура. В США институт президентства был учрежден именно как один из важнейших институтов политической системы. В отличие от других государств того времени, где исполнительная власть повсеместно была монархической, наследственной, в США главу государства начали избирать в ходе всеобщих выборов. Как мы понимаем, это был демократический путь.

В начале XIX века страны Латинской Америки стали перенимать опыт США, а затем переписывать свои конституции и вводить в государственно-властные механизмы институт президентства. В середине XIX века институтом президентства заинтересовались европейцы: например, Швейцария и Франция.

Активное развитие института президентства разворачивается в XX веке – с окончанием Первой

мировой войны. Возможно, не в последнюю очередь такому ходу вещей в монархической Европе способствовал не только блестящий демократический опыт США, но и положительный имидж 26-го и 28-го американских президентов – двух нобелевских лауреатов Теодора Рузвельта и Вудро Вильсона [3, с. 46, 106].

Основное содержание института президентства проявляется в том, что это интеграционный правовой институт, цель которого заключается в согласовании деятельности институтов государственной власти. В юридической науке понятие «президент» раскрывается через понятие «институт президентства», который определяется как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти.

Важным для понимания основного содержания института президентства является определение основных признаков, характеризующих данный институт. Среди главных из них выделяют следующие:

- Президент является выборным главой государства, который может возглавлять исполнительную власть или быть арбитром в системе разделения властей;

- в организационном аспекте президент никому не подчиняется и вообще имеет высокую степень независимости от любых других государственных органов, однако это не снимает с него обязанности действовать в рамках правового поля государства;

- должность президента носит ярко выраженный политический характер. Ему принадлежит важная роль в формировании политики государства, верховном политическом руководстве государственными делами [2, с. 25].

Как свидетельствуют исследования конституций зарубежных стран, для характеристики президентской власти наиболее широко применяемым является термин «глава государства» (Украина, Россия). В Конституции Италии отмечается: «Президент Республики является главой государства». Аналогичным образом определен статус президента и в Конституции Венгрии: «Главой государства Венгрия является Президент республики».

В конституциях ряда стран специально подчеркнуто, что президент является главой исполнительной ветви власти. По предписаниям Конституции США «исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки». Аналогичным образом сформулировано и в Конституции Мексики: «Осуществление верховной исполнительной власти возлагается на лицо, которое именуется «Президентом Мексиканских Соединенных Штатов».

В соответствии с Конституцией Франции «президент <...> обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей». Аналогичную роль отводит главе государства и Конституция Румынии: «Президент <...> обеспечивает соблюдение Конституции и нормальное функционирование публичной власти». С этой целью президент

действует в качестве посредника между органами государственной власти, а также между государством и обществом, является «высшим должностным лицом». Иногда президент имеет номинальное значение, выполняя в основном церемониальные обязанности, и обладает незначительными полномочиями, что характерно для ФРГ [2, с. 221].

В конституциях некоторых других стран мира эта проблема формально не является полностью решенной. В Финляндии президент наделен высшей исполнительной властью, он может даже проигнорировать решение, которое было единодушно принято членами Государственного совета [2, с. 275]. Иная по форме правовая конструкция содержится в Конституции Австрии, согласно которой «высшими органами исполнительной власти являются Федеральный президент, федеральные министры и государственные секретари, а также члены правительств земель» (статья 19.1). Как видим, это определение не содержит разграничений между полномочиями главы государства – Федерального президента и главы правительства – Федерального канцлера. В Конституции Австрии подобное разграничение достигается за счет достаточно подробного перечня прерогатив Федерального президента, из которого следует, что он является лишь номинальным главой исполнительной власти.

Как известно, в тех странах, где на конституционном уровне закреплены должности президента и премьер-министра, неизбежно возникают проблемы с разграничением их полномочий. Например, во Франции эти вопросы далеко не однозначно решены на конституционном уровне. Так, конституционная модель V Республики изначально заложила основы для потенциального конфликта между президентом и председателем Совета министров. В отличие от, скажем, Конституции Италии или Венгрии, в Конституции V Республики нет отдельного положения, которое прямо определяет президента как главу государства. Это следует из духа Конституции, но специальная правовая норма как таковая отсутствует. В статье 9 указано: «Президент председательствует в Совете Министров», и в то же время в статье 21 указано: «Премьер-министр руководит деятельностью правительства». Такой очевидный дуализм конструкции французской высшей исполнительной власти в Конституции дает юридические основания и президенту, и премьер-министру претендовать на руководство правительством [1, с. 56]. Степень взаимодействия между президентом и премьером в руководстве французским правительством зависит от целого ряда партийно-политических факторов.

Из изложенного следует, что роль главы государства в современных странах мира зависит от выбранной формы государственного правления. Возникновение тех или иных систем правления в различных странах обусловлено многими факторами. Значительный отпечаток на этот процесс накладывают особенности исторического развития страны, специфика ее политической культуры, традиций государственности, соотношение различных политических

сил и лидеров в период разработки и принятия конституции.

В связи с этим в одних странах создана сильная президентская власть, уравновешенная другими политическими институтами, или такая, что превосходит по своим полномочиям законодательную и судебную власти (речь идет об американской модели президентства), а в других странах существует парламентская система правления, при которой функции главы государства выполняет конституционный монарх или президент, но реальная исполнительная власть сосредоточена в руках правительства, подотчетного парламенту (речь идет о европейской модели).

Также следует отметить, что американская модель президентства является классической моделью президентской республики. Она характеризуется своей рациональностью: в ней нет присущего некоторым другим странам дуализма исполнительной власти, при котором президент и премьер-министр часто соперничают за преобладающее влияние на правительственную политику. Эта модель президентства не допускает возникновения двоевластия в политической системе США, когда президент проводит свою политику, а конгресс осуществляет свой курс. Система разделения и баланса власти даже в условиях, когда президент представляет одну партию, а большинство в конгрессе принадлежит оппозиционной партии, обеспечивает единство государственной политики.

Несмотря на стремление отдельных развивающихся стран модифицировать и приспособить к своим условиям «классическую» президентскую республику, последняя все же остается преимущественно чисто американским вариантом, для успешного функционирования которого необходимы определенные условия: достаточно высокий уровень политической культуры, тщательно разработанная и сбалансированная система сдержек и противовесов и тому подобное. Указанная модель имеет ряд существенных преимуществ и недостатков, причем последние нередко преобладают в случае внедрения ее на другую, неамериканскую, почву.

При парламентской системе государственного управления, если она предусматривает наличие поста президента, последний не имеет, как правило, реальной политической власти. Полномочия главы государства, за исключением сугубо церемониальных, представительских, здесь обычно осуществляются с разрешения и инициативы правительства. Это означает, что правительство и его деятельность практически выведены из сферы влияния президента. Глава правительства и само правительство подотчетны высшему законодательному органу и могут быть отправлены парламентом в отставку в случае вынесения им вотума недоверия. А президент в условиях парламентского правления не ответственен за действия правительства и остается надпартийной фигурой.

Следует отметить, что президент в парламентской республике не обязательно должен рассматриваться как исключительно номинальный глава государства, ведь он остается гарантом правопорядка и олице-

творением незыблемости конституционного строя. Нередко он играет роль своеобразного резервного инструмента политической системы, который активизируется в условиях кризиса и нестабильности. Если правительство теряет поддержку парламентского большинства или его деятельность парализуется борьбой различных политических группировок, роль главы государства значительно возрастает, а круг вопросов, который решает президент по своему усмотрению, расширяется. Президент, таким образом, нередко становится тем сильнее и самостоятельнее, чем слабее становится позиция премьер-министра и его поддержка со стороны парламента.

Полупрезидентской республике присущи некоторые устойчивые характеристики, позволяющие рассматривать их как самостоятельную форму правления, функционирование которой имеет свою логику. Сущность полупрезидентской модели сводится прежде всего к сочетанию президентской и парламентской систем управления.

Следует отметить, что, в отличие от президентской власти американского образца, модель полупрезидентского правления в европейских странах не допускает для президента владения всей полнотой исполнительной власти. При этой модели президент не только не является председателем правительства, но и само правительство фактически формируется в зависимости от соотношения партийных фракций в парламенте. Важным фактором ограничения президентской власти в ее полупрезидентском варианте служит и то, что правительство отвечает не перед президентом, а перед парламентом. Однако полномочия главы государства и главы правительства нередко тесно переплетаются, и формально для принятия решений требуется согласие обоих. Чаще всего ситуация выглядит так: президент отвечает главным образом за решение общих, стратегических вопросов, а премьер-министр несет ответственность за ежедневное, практическое, непосредственное управление.

Также отметим, что объем полномочий главы государства в полупрезидентской республике во многом зависит от расстановки сил на внутривластной арене, которая определяет различные толкования Конституции, что позволяет приспособлять ее нормы к различным обстоятельствам. Если на парламентских выборах победили пропрезидентские политические силы, то безусловное первенство в сфере исполнительной власти принадлежит президенту, а на долю премьер-министра и правительства в основном остается реализация решений, принятых президентом. Победа же на парламентских выборах политических сил, оппозиционных к президенту, резко усиливает дуализм исполнительной власти и приводит к ограничению фактической компетентности главы государства.

Таким образом, механизм исполнительной власти в полупрезидентских республиках сложнее, чем в президентских. И все же успешное решение возможного конфликта между исполнительной и законодательной ветвями власти в этой модели довольно вероятно, поскольку глава государства наделен полномочиями роспуска парламента, а парламента при соответствующих условиях способен добиваться отставки правительства. В то же время создание различных смешанных моделей может иметь и свои негативные стороны, поскольку таким образом нередко нарушается или меняется присущее той или иной форме правления единство структуры управления и одновременно возникают новые виды отношений, коллизии, несогласованности.

Напоследок отметим, что конституционные нормы многих стран предусматривают, что президент в своей деятельности не должен защищать интересы каких-то отдельных социальных групп и слоев, а должен добиваться достижения блага для всего общества. Такого рода обязательства и официально установленные стандарты деятельности президента направлены на всемерное укрепление авторитета и достоинства поста главы государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Давид Р. Основные правовые системы современности ; пер. с фр. В.А. Туманова / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 316 с.
2. Конституционное право современной России / [Б. Габричидзе, Б. Елисеев, А. Чернявский и др.]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 416 с.
3. Лауреати Нобелівської премії 1901–2001 : [енц. довідник] / укл. С. Довгий, В. Литвин, В. Солоіденко. – Вид. ювілейне. – К. : Український видавничий центр, 2001. – 763 с.
4. Сухонос В. Статус глави держави в умовах демократичного режиму / В. Сухонос // Право України. – 2013. – № 8. – С. 106–112.