



ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА В УКРАИНЕ И РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА (СТАТЬЯ ВТОРАЯ)

Валерий КОЛЮХ,

кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры политических наук

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article contains the comparative analysis of the president's institute in the context of their form of government established by the Constitution of the Ukraine and the Constitution of the Republic of Moldova with their subsequent amendments. The main attention is paid to the analysis of the process of electing the president of the Ukraine and the Republic of Moldova, the detecting differences in their functions and powers in the executive and legislative branches, the impact by the president's institute on the functioning of the parliament and government, the political stability in the country.

Key words: form of government, president, parliament, government.

Аннотация

Статья содержит сравнительный анализ института президента в контексте учрежденной конституциями Украины и Республики Молдова формы государственного правления с ее последующими изменениями. Основное внимание уделяется анализу способа избрания президентов Украины и Республики Молдова, выяснению отличий в их функциях и полномочиях в сфере исполнительной и законодательной власти, а также влиянию института президента на функционирование парламента и правительства, политическую стабильность в стране.

Ключевые слова: форма государственного правления, президент, парламента, правительство.

Постановка проблемы. Важной составляющей конституционного института президента является способ его избрания. Как уже отмечалось, в президентской и смешанной республике президент избирается, как правило, путем всеобщих и прямых выборов, в парламентской республике – парламентом. Избрание президента путем всеобщих и прямых выборов является конфликтогенным фактором по отношению к обществу, сначала дифференцируя его на сторонников различных кандидатов на пост президента, а в итоге, во втором туре выборов, раскалывая общество на приверженцев и оппонентов каждого из двух кандидатов.

Изложение основного материала.

Поскольку в выборах президента принимает участие обычно 50–60% граждан, имеющих право голоса, половины голосов которых достаточно для избрания президента, то «всенародно избранный президент» – это чаще всего политический деятель, фактически навязанный меньшинством общества его большинству.

Президентские выборы требуют огромных непроизводительных расходов финансовых средств, в том числе из государственного бюджета, сопровождаются манипулированием массовым сознанием с использованием утонченных психологических приемов и разнообразных технических средств.

Кроме того, избрание президента путем всеобщих и прямых выборов порождает явления двойной легитимности и разделенного правления, отрицательно влияющие на функционирование всей системы государственной власти и наиболее отчетливо проявляющиеся в президентской республике.

Двойная легитимность заключается в том, что при избрании президента путем всеобщих и прямых выборов народ как единственный источник власти в государстве делегирует властные полномочия двум относительно не зависимым друг от друга высшим органам государства – президенту и парламенту. Каждый из этих органов претендует на «выражение воли народа». Они соперничают в борьбе за властные полномочия, влияние на политику государства. Иногда такая борьба приобретает форму вооруженной конфронтации.

Избираемый путем всеобщих и прямых выборов президент обычно является лидером одной из наиболее влиятельных в стране политических партий. Если такая партия преобладает в парламенте, особенно если ей принадлежит абсолютное большинство депутатских мандатов, президент становится фактически единоличным правителем в государстве: возглавляя исполнительную власть, он через парламентское большинство из представителей пропрезидентских партий одновременно контролирует власть

законодательную. Если же в парламенте преобладают оппозиционные к президенту и представляемой им партии политические силы, возникает ситуация так называемого разделенного (между парламентом и президентом) правления, характеризующаяся острой политической борьбой между ними и отрицательно сказывающаяся на всем государственном правлении.

В смешанной республике к этим двум источникам противоречий и нестабильности в государственном правлении прибавляется третий – дуализм исполнительной власти, заключающийся в разделении полномочий по ее осуществлению между двумя относительно не зависимыми друг от друга высшими органами государства: президентом и правительством. Система жестко централизованной исполнительной власти не совместима с двоевластием, наличие которого не только снижает эффективность ее функционирования, но и порождает противостояние президента и премьер-министра.

Парламентская форма республиканского правления, при которой президент избирается парламентом и осуществляет свои полномочия под контролем формируемого парламентом правительства, исключает явления двойной легитимности, разделенного правления и дуализма исполнительной власти.

За годы независимости Украина в полной мере ощутила на себе отрица-



тельное воздействие всех трех институциональных источников политической нестабильности (и двойной легитимности, и разделенного правления, и дуализма исполнительной власти). Согласно Конституции Украины Президент Украины имел или имеет право назначать и увольнять министров, руководителей других центральных органов исполнительной власти, председателей местных государственных администраций, создавать, реорганизовывать и ликвидировать министерства и другие центральные органы исполнительной власти, отменять акты правительства или приостанавливать их действие. Конституционная реформа 2004 года существенно ограничила полномочия Президента Украины в сфере исполнительной власти, но не устранила действие этих источников. Президент Украины, как и ранее, избирается путем всеобщих и прямых выборов, наделяется значительными полномочиями в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти и время от времени (в зависимости от расклада партийно-политических сил в Верховной Раде Украины и состава сформированного ею Кабинета Министров Украины) конфликтует с парламентом и правительством.

Дошло до того, что Коммунистическая партия Украины, ее фракция в Верховной Раде Украины седьмого созыва в своих предложениях по изменению Конституции Украины предложила вообще упразднить институт Президента Украины: «Ввиду того, что более чем двадцатилетнее существование в Украине института президентства не только не способствовало консолидации украинского общества, а наоборот, нередко становилось источником нестабильности, генератором конфликтов, практически все годы независимости провоцировало борьбу за властные полномочия, предлагаем упразднить этот институт» [1].

Упразднили не институт президентства, а саму Коммунистическую партию Украины: сначала путем внесения изменений в Закон Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» распустили депутатскую фракцию Коммунистической партии в Верховной Раде Украины седьмого созыва, а затем возбудили в суде дело о запрете Коммунистической партии Украины

«за поддержку сепаратистов» на востоке Украины. По итогам выборов в Верховную Раду Украины, состоявшихся 26 октября 2014 года, Коммунистическая партия Украины не преодолела 5-процентный избирательный барьер и не получала представительства в парламенте. Вопрос о ее запрете потерял актуальность. Правда, собираются конституционно запретить саму коммунистическую идеологию.

В Украине категорически не воспринимается идея не только упразднения института президентства, но и перехода к избранию Президента Украины Верховной Радой Украины. Главный и, пожалуй, единственный аргумент против такого перехода сводится к тому, что «народ хотят лишиться права избирать себе президента». Отрицательные стороны избрания Президента Украины путем всеобщих и прямых выборов и его последующего правления в расчет не принимаются.

В связи с этим заслуживает внимания опыт Республики Молдова, которая также в немалой степени испытала отрицательные последствия правления «всенародно избранного» Президента Республики Молдова, по переходу к избранию главы государства Парламентом. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года [2] учредила сначала следующий порядок избрания Президента Республики Молдова:

«Статья 78. *Выборы Президента*

1. Президент Республики Молдова избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании <...>

(3) избранным признается кандидат, набравший не менее половины голосов избирателей, принявших участие в выборах.

2. В случае если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре. Избранным признается кандидат, получивший наибольшее число голосов, при условии, что оно превышает число голосов, поданных против него».

Президент Республики Молдова, таким образом, избирался путем всеобщих и прямых выборов по мажоритарной системе абсолютного большинства.

Изменения Конституции Республики Молдова Законом от 5 июля 2000 года [3] учредили парламентский способ избрания главы государства:

«Статья 78. *Выборы Президента*

1. Президент Республики Молдова избирается Парламентом тайным голосованием <...>

(3) избранным считается кандидат, набравший три пятых голосов избранных депутатов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре.

2. Если и во втором туре голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводятся повторные выборы.

3. Если и после повторных выборов Президент Республики Молдова не избран, действующий Президент распускает Парламент и назначает дату выборов нового Парламента.

4. Процедура избрания Президента Республики Молдова устанавливается органическим законом».

Наверное, при учреждении порядка избрания в Республике Молдова Президента по системе квалифицированного большинства расчет делался на то, что сама возможность роспуска вынудит Парламент избрать Президента при любом раскладе в нем партийно-политических сил. Но такой расчет не оправдался: в течение нескольких лет, даже после роспуска, Парламент Республики Молдова не мог избрать Президента.

При учреждении в Молдове парламентского способа избрания Президента по системе квалифицированного большинства не был учтен опыт зарубежных государств, заключающийся в том, что в случае невозможности избрания президента в первом туре голосования в последующих турах снижаются требования к большинству голосов, необходимому для избрания. Приведем соответствующие примеры из конституций парламентских республик.

Наиболее показательной в этом отношении является Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 года [4]. В ней в ч. 1 ст. 29/А указано: «Президента Республики избирает Государственное собрание на пять лет».



В ч. 2–6 ст. 29/В Конституции Венгерской Республики утверждается:

«2. Государственное собрание избирает Президента Республики тайным голосованием. По мере необходимости имеет место многократное голосование. На основании первого голосования избранным Президентом Республики является тот, кто получит две трети голосов депутатов.

3. Если в случае первого голосования это большинство не получил ни один из кандидатов, то на основе состоявшегося <...> нового выдвижения нужно проводить новое голосование. Для избрания на основе второго голосования точно так же нужно получить две трети голосов депутатов Государственного собрания.

4. Если в случае второго голосования ни один из депутатов не получил желаемого большинства, нужно проводить голосование в третий раз.

5. В этом случае можно голосовать только за тех двух кандидатов, которые в результате второго голосования получили большинство голосов. На основе третьего голосования избранным Президентом Республики является тот, кто (независимо от числа принимавших участие в голосовании) получил большинство голосов.

6. Процесс голосования должен быть завершен на протяжении самое большее трех следующих друг за другом дней».

Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 года [5], в соответствии с которой Президент Республики избирается Парламентом на совместном заседании палат, в ст. 58 предусматривает роспуск Парламента только в случае невозможности избрания Президента в третьем туре выборов более чем половиной присутствующих на заседании депутатов и сенаторов.

Конституция Греции, вступившая в силу 11 июня 1975 года [6], в ст. 32 предусматривает, что для избрания Президента Республики в первом и втором туре голосования необходимы две трети голосов общего числа депутатов Парламента, в третьем туре – три пятых голосов. Если и в третьем туре такое квалифицированное большинство голосов не достигнуто, Парламент распускается. Новоизбранный Парламент может избрать Президента Республики сначала большинством в три пятых го-

лосов общего числа депутатов, затем – абсолютным большинством, после этого – относительным большинством голосов.

Аналогичным образом президент избирается во многих других парламентских республиках.

Важной составляющей конституционного статуса президента являются его полномочия в сфере законодательной власти. Основными такими полномочиями являются право законодательной инициативы, право досрочного прекращения полномочий (ропуска) парламента и право вето относительно принятых парламентом законов. И Президент Украины, и Президент Республики Молдова являются субъектами таких прав, однако с некоторыми, подчас существенными, отличиями.

Конституция Республики Молдова [3] в ст. 73 (в редакции от 25 июля 2003 года) устанавливает: «Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия».

Законом от 5 июля 2000 года была введена ч. 3 ст. 74 такого содержания: «Проекты законов, представленные Правительством, и законодательные предложения депутатов, одобренные им, рассматриваются Парламентом, в том числе в срочном порядке, в соответствии с установленными Правительством порядком и приоритетами. Другие законодательные предложения рассматриваются в установленном порядке».

Конституция Украины [7], наоборот, приоритет отдает законопроектам Президента. В частности, в ст. 93 утверждается: «Право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежат Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинету Министров Украины. Законопроекты, определенные Президентом Украины как неотложные, рассматриваются Верховной Радой Украины вне очереди».

Конституция Республики Молдова предусматривает возможность роспуска Президентом Парламента в таких случаях: «В случае невозможности формирования Правительства или блокирования в течение трех месяцев принятия законов Президент Респу-

блики Молдова после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент. Парламент может быть распущен в случае, если он не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, и только после отклонения предложения не менее двух раз. В течение одного года Парламент может быть распущен один раз. Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного ч. 5 ст. 78 (этот случай заключается в невозможности избрания Парламентом Президента, о чем речь шла выше – В. К.), а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения» (ч. 4 ст. 85 в редакции Конституции Республики Молдова от 5 июля 2000 года).

В соответствии с Конституцией Украины [7] Президент Украины может распустить парламент в случае его неспособности или неспособности сформировать парламентское большинство и правительство. В ч. ч. 2, 3 ст. 90 Конституции Украины говорится:

«2. Президент Украины имеет право досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Украины, если:

- в течение одного месяца в Верховной Раде Украины не сформирована коалиция депутатских фракций <...>;
- в течение шестидесяти дней после отставки Кабинета Министров Украины не сформирован персональный состав Кабинета Министров Украины;
- в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться.

3. Решение о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины принимается Президентом Украины после консультаций с Председателем Верховной Рады Украины, его заместителями и председателями депутатских фракций в Верховной Раде Украины».

Конституция Украины также устанавливает ограничения относительно досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины (ч. ч. 4, 5 ст. 90).

Право вето Президента Украины относительно законов, принятых Верховной Радой Украины, является сильным. Преодолеть его Верховная Рада Украины может только квалифи-



цированным большинством в две трети голосов народных депутатов от ее конституционного состава. В ч. ч. 1–4 ст. 94 Конституции Украины в редакции от 8 декабря 2004 года говорится:

«1. Закон подписывает Председатель Верховной Рады Украины и безотлагательно направляет его Президенту Украины.

2. Президент Украины в течение пятнадцати дней после получения закона подписывает его, принимая к исполнению, и официально обнародует его либо возвращает закон со своими мотивированными и сформулированными предложениями в Верховную Раду Украины для повторного рассмотрения.

3. В случае если Президент Украины в течение установленного срока не возвратил закон для повторного рассмотрения, закон считается одобренным Президентом Украины и должен быть подписан и официально обнародован.

4. Если при повторном рассмотрении закон будет вновь принят Верховной Радой Украины не менее чем двумя третями от ее конституционного состава, Президент Украины обязан его подписать и официально обнародовать в течение десяти дней. В случае если Президент Украины не подписал такой закон, он неотложно официально обнародуется Председателем Верховной Рады Украины и публикуется за его подписью».

Право вето Президента Республики Молдова является слабым. Для его преодоления достаточно такого же большинства голосов депутатов Парламента, как и для принятия закона:

«Статья 93. Промульгация законов

1. Президент Республики Молдова осуществляет промульгацию законов.

2. Президент Республики Молдова вправе, если у него есть замечания по закону, не позднее чем в двухнедельный срок направить его Парламенту для пересмотра. Если Парламент проголосует за прежнее решение, Президент осуществляет промульгацию закона» [3].

Как показал опыт Украины, глава государства может использовать право сильного вето в борьбе с парламентом за влияние на законодательный процесс с целью навязывания стране собственного видения путей решения сто-

ящих перед ней проблем. С помощью права сильного вето глава государства может вообще заблокировать законодательный процесс. В связи с этим характерным является положение ч. 4 ст. 94 Конституции Украины (она была введена Законом Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года после того, как Президент Украины неоднократно не подписывал закон даже после преодоления его вето Верховной Радой Украины): «В случае если Президент Украины не подписал такой закон, он неотложно официально обнародуется Председателем Верховной Рады Украины и публикуется за его подписью».

Выводы. Таким образом, сравнительный анализ институтов Президента Украины и Президента Республики Молдова свидетельствует, что в условиях Украины в контексте смешанной формы республиканского правления функционирование института президента выступает конфликтогенным фактором, порождая такие отрицательно влияющие на осуществление государственной власти институциональные явления, как двойная легитимность, разделенное правление и дуализм исполнительной власти. Следствием этих явлений становится соперничество главы государства с парламентом и правительством за влияние на осуществление государственной власти, которое время от времени проявляется как открытая политическая борьба. Республика Молдова значительно дальше, чем Украина, продвинулась по пути ограничения институциональных предпосылок авторитарного президентского правления и перехода к сугубо парламентской форме правления как более демократической, чем президентская. Продвижение Украины к парламентской форме правления является частичным и непоследовательным, Украина все еще не перешла к парламентскому способу формирования правительства и избранию Президента Украины парламентом. Конституционный статус Президента Украины даже после существенного ограничения его полномочий конституционной реформой 2004 года все еще содержит институциональные предпосылки для его значительного влияния на осуществление исполнительной и законодательной власти в стране.

Список использованной литературы:

1. Пропозиції Компартії України, її фракції у Верховній Раді України щодо можливих змін до Конституції України // Голос України. – 2014. – 1 лютого.

2. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма, 2001–. – Т. 2. – 2001.

3. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года (с изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=3114968.lang=2>.

4. Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 года // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма, 2001–. – Т. 1. – 2001.

5. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 года // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма, 2001–. – Т. 3. – 2001.

6. Конституция Греции // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма, 2001–. – Т. 3. – 2001.

7. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV). – К. : Парламентське видавництво, 2006. – 160 с.