

На правах рукописи

Вашакидзе Наталиа Александровна

**ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА ГРУЗИИ (В КОНТЕКСТЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА
СО СТАТУСАМИ ПРЕЗИДЕНТОВ
РОССИИ И США)**

Специальность: 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва– 2013

Работа выполнена в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (юридический факультет)

Научный руководитель: **Авакьян Сурен Адилбекович**,
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Осавелюк Алексей Михайлович**,
доктор юридических наук, профессор,
Европейский Университет Права JUSTO,
Москва, заведующий кафедрой
конституционного, муниципального и
административного права
Чихладзе Леван Теймуразович,
кандидат юридических наук, доцент,
Российский университет дружбы народов,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права

Ведущая организация: **Институт государства и права
Российской академии наук**

Защита состоится 24 октября 2013 г. в 16 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д.1, строение 13-14, (4 гуманитарный корпус), юридический факультет, ауд.535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, 119992, Ломоносовский проспект, 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812.

Автореферат разослан «___» сентября 2013 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета

Полянский П.Л.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Институт главы государства имеет важнейшее значение, без его изучения невозможно серьезное исследование конституционного строя, системы публичной власти той или иной страны. Именно в особенностях института главы государства максимально ярко и четко отражаются специфика политического режима в соответствующей стране, особенности ее политического и исторического развития, политической культуры.

Каждое из государств имеет свои национально-исторические особенности и традиции, что не может не сказаться на содержании и форме организации публичной власти в целом, включая роль президента в системах президентской, парламентской или смешанной форм государственного правления. Вместе с тем в современных условиях каждое государство должно учитывать общие, в течение многих десятилетий и даже столетий складывавшиеся особенности развития органов власти, включая и становление президентства, его образ, место в системе властных институтов, полномочия, возможные механизмы взаимодействия, пути формирования и деятельности.

Новые государства, возникшие на постсоветском пространстве, учитывают исторический опыт предшественников, и прежде всего США, где сложилась достаточно устойчивая организация власти Президента. Вместе с тем они внимательно изучают опыт соседей, бывших ранее в одном государстве – Союзе ССР, в чем-то воспринимают те или иные институты в организации публичной власти, в чем-то идут своими путями. При этом, конечно, на организации власти сказываются местные национальные и ментальные особенности, а также харизматические черты политиков, находившихся или находящихся у власти, нередко это существенно влияет на реализацию норм конституционного права, закрепляющих институты власти, в том числе и президентства.

Сказанное ярко иллюстрируется конституционно-политическим развитием организации государственной власти в целом и особенно президентской власти в современной Грузии. Исследование данных процессов весьма актуально для науки конституционного права как самостоятельный объект изучения; но особенно интересно проанализировать их в контексте соотношения с аналогичными явлениями в государстве, где традиции президентства формировались более двух столетий, США – тем более, что в какой-то мере американский опыт использовался в Грузии, а также в контексте соотношения с опытом Российской Федерации, где происходило за прошедшие два десятилетия формирование той модели президентства, которая стала во многом близкой грузинским политикам, занимавшим пост Президента Грузии. Целевой и более глубокий анализ грузинских особенностей, но вместе с тем и сравнительный анализ путем их сопоставления с опытом США и России позволяет сделать обобщенные выводы и прогнозировать развитие внешне близких по содержанию

конституционно-правового регулирования и зачастую существенно различающихся в реальности процессов эволюции института президентства в этих странах.

Выбор темы диссертации обусловлен ее актуальностью, так как категории, которые исследуются в настоящей работе, в целом представляют конституционно-правовой фундамент соответствующей страны. При этом грузинская и российская политические системы являются относительно молодыми демократиями, насчитывают чуть более двух десятков лет. Американская конституционно-политическая система существует более двухсот лет. Поэтому данное исследование, в котором более обстоятельное внимание уделено Грузии, но вместе с тем ведется сопоставительный анализ с США и Россией, позволяет увидеть общее и достаточно глубоко показать особенное, что характерно для развития института главы государства в названных странах, а зачастую и в целом в современном мире.

Однако актуальность темы обусловлена еще и тем, что на фоне обстоятельных исследований конституционно-политического статуса американского и российского Президентов имеется довольно скромное число работ о статусе Президента Республики Грузия. И еще меньше обобщений его реальной роли в грузинском государстве и обществе.

В Грузии, со дня зарождения президентства и до сегодняшнего дня, развитие этого института, кроме нестабильности, характеризуется и драматичностью. Немаловажное значение имеет вопрос о выборе формы правления, что само собой обуславливает и предпочтения относительно институциональной формы грузинского Президента.

По ходу подготовки настоящей диссертации автору пришлось обращаться не только к истории и эволюции президентства в Грузии, но и к оживленным дискуссиям о судьбе этого института, а также проектам конституционных реформ и непосредственно самим документам, отражавшим подходы к назначению, статусу и полномочиям Президента Грузии. Последние трансформации в политической системе Грузии безусловно связаны с парламентскими выборами, которые прошли 1 октября 2012 года и с президентскими выборами, которые назначены на 27 октября 2013 г. Заметим, что действующий Президент М. Саакашвили занимает высший пост в стране уже девять лет. В парламентских выборах принимали участие 14 партий и два избирательных блока. Оппозиционная партия «Грузинская мечта» получила почти 55% голосов, а правящее «Единое национальное движение» — лишь чуть более 40%. На выборах по мажоритарной системе (так избираются 73 из 150 депутатов парламента) кандидаты «Грузинской мечты» получили 38 мандатов, а «Единого национального движения» — 35.

Данные ЦИК Грузии об итогах выборов в парламент говорят о том, что население этой страны хочет перемен, - заявил Председатель российского Правительства Дмитрий Медведев. По его мнению, политический ландшафт Грузии станет более многообразным. Это можно только приветствовать, так

как, вероятно, это означает, что в парламенте появятся более конструктивные и ответственные силы, - подчеркнул Д.А. Медведев.

Парламент Грузии избирается на четыре года. В текущем, 2013 году, после выборов Президента, в стране изменится общественно-политический строй, при котором Парламент и Правительство, в частности Премьер-министр, получают значительно больше полномочий.

Учитывая, что 1 января 2014 года вступают в силу поправки к Конституции, согласно которым страна превращается из президентской в парламентскую республику, можно говорить, что коалиция «Грузинская мечта» через год станет новым «хозяином» Грузии, если, конечно, не прекратит свое существование к тому времени (такая опасность реально существует).

Победа на выборах «Грузинской мечты» во главе с самым богатым человеком в стране Бидзиной Иванишвили, занявшим пост Председателя Правительства, однако, совершенно не означает быстрой перемены курса грузинской внешней и внутренней политики. М. Саакашвили остается Президентом по крайней мере до выборов нового Президента 27 октября 2013 года (и его вступления в должность), а действующая Конституция Грузии составлена таким образом, что Президент имеет огромные полномочия. И если отношения Президента и Правительства откровенно не сложатся, то уже через полгода Президент вправе распустить Правительство и объявить повторные выборы. Обе стороны не хотели бы подобного развития событий и поэтому активно договаривались о распределении министерских портфелей (особенно в силовых структурах), пытались установить баланс сил. В «Грузинской мечте» есть много бывших сторонников и друзей М. Саакашвили, шанс договориться существует. И даже если представить себе, что М. Саакашвили уступает власть Иванишвили, то и в этом случае не надо ждать радикальных перемен грузинского курса. Вероятнее всего, страна не откажется от идеи вступления в НАТО, а также от притязаний на Абхазию и Южную Осетию. Но в то же время есть все основания ожидать, что Грузия перестанет проводить откровенно антироссийскую политику, она уже переходит к более прагматичной стадии сближения и налаживания отношений с Россией - те шаги, которые предпринимаются, позволяют так говорить.

Однако помимо конкретных политических событий одной из ключевых предпосылок данного диссертационного исследования стало обоснование идеи - для необратимости интеграции Грузии в европейские структуры, для создания и упрочения нужных демократических стандартов в стране, достижения стабильных и прозрачных партийных систем необходимы пересмотр конституционного статуса института Президента Грузии и создание новой модели, рассчитанной на длительный срок действия, учитывая опыт, накопленный мировым конституционализмом

Интерпретация и анализ предметов конституционно-правового регулирования статуса президентства дали возможность удостовериться в

динамичности конституционализма как государственно-правового процесса со дня его зарождения до сегодняшнего дня.

Проявления особенностей этого динамизма учитываются в диссертации при рассмотрении характерного для соответствующей системы правления института президента на примере Грузии, Российской Федерации и США.

Степень научной разработанности темы. Институт президентской власти неразрывно связан с проблемой разделения властей и ее влиянием на процесс формирования и развития всей системы органов государственной власти. Исследованию этой проблемы посвящены труды многих российских и зарубежных ученых, принадлежащих к различным научным направлениям и школам, специалистов по правоведению, философии, культурологии, социологии, политологии, управлению, психологии и др. Государственность Грузии, Российской Федерации, США, политико-правовые традиции этих стран и институты развиваются в русле мировой культуры, с учетом особенностей трактовки данного вопроса в разные периоды истории.

С возникновением и развитием института президентской власти в США и других странах, различным аспектам организации института главы государства в свете сложившихся правовых реалий были посвящены труды дореволюционных российских юристов - А.С. Алексеева, В.М. Гессена, В.А. Кистяковского, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, П.И. Новгородцева, В.Н. Ренненкампа, Б.Н. Чичерина и других.

В научной литературе, посвященной проблемам функционирования института президентства, конечно, наибольшее количество работ принадлежит перу американских ученых, поскольку институт президентства в США имеет самую долгую историю своего существования. В ходе исследования по преимуществу рассматривались труды В. Вильсона, А. Гамильтона, Дж. Джея, К. Диринга, Дж. Мэдисона, М. Мези, С.М. Липсета, Р. Нойштадта, Р. Пайпса, Дж. Тарбера, Дж. Уилсона, С. Уэйна, Л. Фишера, Л. Фридмэна, А. Шлезингера. Основным недостатком американской литературы является то, что крупные и фундаментальные труды в основном посвящены только президентству в США.

В западноевропейской литературе исследования института президентства носят ограниченный, а порой и фрагментарный характер, что обусловлено спецификой развития президентства в Европе. Значительный вклад в разработку этой проблематики внесли французские и немецкие авторы: Ф. Ардан, К. Бауме, Ч. Боржо, Ф. Буссе, М. Вебер, А. Демишель, Ф. Демишель, М. Дэбре, М. Дюверже, Л. Дюги, Г. Еллинек, Х. Меллер, Л. Ольстон, М. Пикемаль, Ф. Платон, А. Токвиль, А. Эсмен.

В последние годы появился ряд интересных статей американских и европейских авторов о специфике института президентства в постсоциалистических странах (С. Холмс), а такими учеными, как А. Валенсуэла, Ф. Виммиран де Леон, Д.Л. Горовиц, Г. О'Доннелл и Х.Дж. Линц, возобновлена дискуссия о достоинствах и недостатках различных систем республиканского правления.

Среди русских дореволюционных ученых, занимавшихся данным вопросом, можно выделить А.Д. Градовского, А.М. Гурвича, Н.М. Коркунова, П.И. Розенталя. В советский период президентство рассматривалось как классовый институт буржуазного государства, поэтому его изучение считалось неактуальным для Советского Союза, идущего по пути строительства коммунизма. И все же хотелось бы отметить следующих авторов, в чьих работах рассматриваемая проблематика нашла свое отражение: В.Н. Дурденевского, И.Н. Игнатовича, М.А. Крутогорова, Б.С. Крылова, Н.С. Мерзлякова, А.А. Мишина, Ю.Н. Ныперко, В.Н. Плешкова, Б.Л. Полунина, В.З. Пулянова, Т.Н. Рахманину, Г.Л. Решетникова, Н. Рожкова, С.В. Рябова, В.А. Савельева, С.М. Самуйлова, А.А. Сергунина, В.П. Серебренникова, Ю.П. Урьяса. Наибольшее внимание советскими исследователями уделялось анализу конституционных полномочий Президентов США и Франции, исследованию закрепленного в конституции механизма взаимодействия президента с другими государственными органами.

Тем не менее, М.А. Крутоголов и А.А. Мишин проводят юридический анализ конституционного статуса Президента (Франция, США) с изучением политической практики применения им своих полномочий, дают политическую оценку места и роли Президента в системе разделения властей.

Большое внимание месту Президента в политической и правовой системе США уделяли такие авторы, как: П.Д. Баренбойм, С.В. Боботов, С.А. Егоров, И.Ю. Жигачев, Э.А. Иванян, И.Ю. Козлихин, Б.С. Крылов, В.И. Лафитский, Л.И. Селезнев, В.В. Соболева, А.А. Фурсенко, других стран - А.Д. Керимов, М.Н. Марченко, А. Червяков.

Особый интерес представляют исследования различных параметров президентства в Российской Федерации: соотношение института президентства и системы правления - И.Д. Хутинаев; эволюция института президентства - С.А. Авакьян, Л.А. Окуньков; полномочия Президента в отношении других государственных органов - Э. Ожиганов, Ю. Скуратов, положение Президента в системе разделения властей - В.И. Радченко. Появился ряд работ, в которых рассматриваются теоретические вопросы природы президентской власти в постсоветских республиках - Б.Н. Кувалдин, В.Е. Чиркин, Г.А. Шмавонян.

Большую научную значимость имеют монографические работы Н.А. Сахарова и И.Д. Хутинаева, поскольку Н.А. Сахаров выделяет критерии определения различных систем президентской власти и проводит разграничение в использовании терминов "форма правления" и "система правления", а И.Д. Хутинаев дает научное определение таким понятиям, как "пост президента" и "институт президента".

Введение в СССР института президентской власти, ориентация общества на построение демократического, правового государства изменили научные подходы к правовой оценке поста единоличного главы государства - президента, что нашло свое отражение в научных публикациях российских

ученых - юристов. Это работы А.Я. Авреха, Г.Ф. Александрова, К.В. Арановского, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, А.М. Белоногова, Э.П. Григониса, А.А. Искандерова, Н.М. Кейзерова, С.Б. Маринина, М.Н. Марченко, В.С. Петрова, Б.А. Страшуна, В.В. Согрина, Б.Н. Топорнина, З.М. Черниловского, В.Е. Чиркина и др.; публикации по вопросам историко-правовых проблем развития форм государственного правления М.А. Амеллера, Л.И. Антоновой, В.К. Бабаева, Н.В. Витрука, Ю.И. Гревцова, А.В. Зиновьева, И.Ю. Козлихина, В.В. Лазарева и др. Работы этих авторов стали отправной точкой для последующих, более глубоких исследований по разработке данной проблематики, которой посвящены монографические и диссертационные исследования Ш.С. Алиева, А.Ш. Арутюняна, Б.П. Елисеева, В.И. Кайнова, Б.М. Лазарева, Л.А. Окунькова, В.И. Радченко, Н.А. Сахарова, Ю.Е. Ширяева и др. Из современных работ особо следует отметить монографию С.Г. Паречиной «Институт президентства - история и современность».

В грузинской научной литературе институт президентства является недостаточно исследованным. Отдельные аспекты этой проблемы получили освещение в работах ряда авторов, таких как: З. Абашидзе, Н. Акаба, Д. Бердзенишвили, Т. Беридзе, Р. Гачичеладзе, А. Гегешидзе, Р. Гоциридзе, Д. Дарчиашвили, Д. Девдариани, А. Деметрашвили, Т. Диасамидзе, Г. Нодия, В. Папава, Ф. Сакварелидзе и других.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность явлений и отношений, связанных со становлением и современным функционированием института президентства в Грузии в сопоставлении с США и Россией, его правовым статусом и фактической деятельностью, включая общественное мнение в этих странах о данном конституционно-политическом институте.

Предметом диссертационного исследования является институт президентства в Грузии, его правовой статус и полномочия – в плане сравнительного анализа с данным институтом в США и России.

Цель диссертационного исследования - осуществление комплексного и всестороннего исследования истории становления и современного функционирования института президентства в Грузии, выявление общего и особенностей в конституционно-правовом статусе Президента в Грузии посредством сравнительного анализа статуса, функций и роли грузинского, американского и российского Президентов в политических системах данных стран. При необходимости сопоставляется статус грузинского Президента с главами также и других государств – для полноценного раскрытия современных аспектов функционирования этого конституционно-правового института и его роли в политической системе Грузии.

Достижение указанной цели обусловило необходимость решения следующих основных задач:

- показать влияние исторических условий и традиций, социально-политической ситуации в стране на становление института президентства в США, России, Грузии и его дальнейшую эволюцию;
- выявить факторы, определяющие конституционно-правовой статус Президентов и президентства в США, России, Грузии;
- проанализировать конституционные полномочия и определить специфику взаимоотношений американского, российского и грузинского Президентов с другими ветвями власти в политических системах данных стран;
- определить социокультурные основания института президентства в США, России и Грузии, а также проследить динамику отношения массового сознания к данному институту;
- отразить степень влияния институтов гражданского общества на характер функционирования президентской власти в рассматриваемых странах;
- дать краткую характеристику современной конституционной реформы в Грузии;
- выявить основные тенденции, проблемы и перспективы развития института президентства в Грузии;
- предложить научные рекомендации по усовершенствованию института Президента в Грузии и Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили системный, сравнительный, проблемный и другие общенаучные подходы, а также методы компаративистского анализа и теории международных отношений. Важное методологическое значение для диссертационного исследования имеет принцип историзма. Сравнительно-исторические методы дают возможность автору изучить формирование и развитие внешней политики Грузии в сравнении со становлением внешнеполитического курса в других постсоветских государствах Закавказья. Для определения специфики института президентства в Грузии, России и США необходимо, прежде всего, выявить сходство и различия между отдельными его модификациями, а затем сопоставить действующие модели с теми, которые распространены в других частях планеты. При проведении подобного исследования оптимальным представляется именно метод сравнительного анализа. Преимущество данного метода заключается в том, что он оперирует не с выборками, а со всеми доступными примерами релевантных явлений, и поэтому формулируемые на его основе объяснения имеют не вероятностный, а окончательный характер.

Специфика исследования предопределила применение компаративистского подхода, который предполагает сопоставление грузинского с американским и российским институтами президентства с целью выявления общих черт и специфики, нахождения наиболее эффективных форм политической организации. Сравнение формальных политических институтов (структуры и законодательных установлений) сопрягается с сопоставлением сложившихся, а в условиях России и особенно Грузии складывающихся общественных норм, политических правил и обыкновений организации публичной власти. Принципы компаративистского

подхода позволяют видеть за сравнением политических институтов сравнение политических функций и политических процессов.

Принцип историзма выражается в выявлении истоков формирования президентской власти в США, в определенной мере также в России и Грузии, определении противоречий в историческом контексте, анализе динамики института президентства, обобщении исторического опыта.

Институциональный метод ориентирован на изучение президентской власти как политического института, обладающего определенными статусом и ролью, выступающего субъектом политических отношений и действий, но вместе с тем находящего конституционно-правовое закрепление.

Структурно-функциональный анализ используется для выявления взаимодействия структурных элементов политической системы, включая функционирование в ней института президентства.

Методологическая основа диссертации также содержит совокупность методов работы с эмпирическим материалом (систематизация, сравнительный анализ, обобщение).

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституции Грузии, США, России, а также действующее конституционное законодательство данных стран. Наиболее полно и обстоятельно анализируется законодательство Грузии, обращенное к конституционному строю страны, реформе Конституции, Президенту, Парламенту и Правительству, избирательной системе, политическим партиям.

Научная новизна исследования определяется самой постановкой проблемы сравнения институтов президентства в Грузии, США и России, взятых в единстве с ключевыми аспектами развития грузинской государственности в сопоставлении с особенностями американской и российской государственности. Вместе с тем важным аспектом научной новизны является то, что данная работа – одна из первых в России, направленная на то, чтобы показать наиболее полную эволюцию конституционно-правового института Президента Грузии. С учетом этого и на основе конституционно-политической практики государств, ставших фундаментом исследования, а также иных стран в работе раскрывается и анализируется как правовая, так и реальная динамика современного президентства, соответственно даются авторские ответы на вопросы, связанные с перспективами и направлениями развития статуса Президента Грузии в сопоставлении с родственным институтом в России, США, других странах мира.

В диссертации анализируется природа президентской власти с позиции требований правового государства, критически оцениваются некоторые представления, сложившиеся о статусе президентской власти, предлагаются меры, необходимые для совершенствования грузинского законодательства о правовом статусе Президента Грузинской республики.

Научная новизна исследования конкретизируется и дополняется в следующих **выводах, положениях и предложениях, выносимых на защиту:**

1) В условиях нестабильности экономических, социальных и политических отношений, которая порой создается в отдельных странах, в них на основе либо конституции, либо конституционной практики устанавливается режим персонифицированной власти и такая форма правления, как президентская или полупрезидентская республика;

2) Российская и грузинская модели президентства в сравнении с американской выглядят как шаг к дальнейшему усилению статуса главы государства. Полномочия российского и грузинского Президентов значительно выходят за пределы, которые установлены американской моделью президентства. Это особенно проявляется в перевесе их юридических полномочий над возможностями Парламента, в фактической зависимости формирования и деятельности Правительства лишь от Президента, в отнесении судебной власти к периферии властных отношений. При этом, обладая гипертрофированными полномочиями, Президенты России и Грузии практически освобождены от реальной политической ответственности за свои действия.

3) Американский институт президентства, имеющий богатую историю и традицию, стал символом нации, прочно укоренился в сознании людей. В США традиционно проводится довольно строгое различие между конституционными институтами и людьми, выполняющими в них политические и государственные обязанности. В российском обществе слабо различаются механизмы и функции власти, структура властных институтов, роли и действия конкретных лиц, наделенных властью. Поэтому дискредитация личности, занимающей пост Президента, может привести к дискредитации самого института президентства.

4) Специфика института президентства в Грузии до последнего времени заключалась в том, что Президент осуществлял контроль над всеми государственными структурами, одновременно являлся и главой государства, и главой Правительства, и председателем правящей партии, имевшей большинство в парламенте (последнее - фактически в нарушение Конституции). Чрезмерная концентрация власти в центре системы, неразделенность политико-государственной, экономической и публичной сфер стимулировали развитие политических кризисов в стране. Так как фактически в Грузии установился режим президентской власти, доминирующей в отношениях с законодательной, исполнительной и судебной властями, необходима глубоко продуманная система сдержек и противовесов, чтобы не получить авторитарную власть, тормозящую становление зрелого гражданского общества и подлинной демократии, именно на это направлена проводящаяся конституционная реформа.

5) Характер политических институтов задается традициями, ментальностью общества, особенностями его исторического развития. Отсутствие опыта демократической политической культуры в Грузии - один из факторов, который играет роль катализатора авторитарной реакции. Президентская власть в условиях Республики Грузия - до последнего времени - была достаточно сильна, чтобы стимулировать или замедлить,

вплоть до приостановления процесс формирования гражданского общества. И тут очень многое зависит от личной приверженности Президента ценностям демократии. Но более серьезная угроза авторитаризма кроется внутри грузинских политических и конституционных институтов, которые не способны обуздать амбиции политических лидеров. Такие противовесы автократии, как независимая судебная власть, устойчивый парламентаризм, развитая партийная система, сегодня слабы в Грузии, а значит, есть риск возврата к автократическому правлению.

6) Создатели американской Конституции 1787 г. при разработке основ института президентства опирались на уже сложившийся баланс отношений законодательной и исполнительной власти (ассамблея - губернатор) в штатах. Таким образом, сохранялась преемственность с прежней системой властеотношений, что обусловило постепенное становление и эволюционное развитие института президентства в США. Политические изменения в России были инициированы волевыми усилиями исполнительной власти при отсутствии внутриэлитного консенсуса в отношении к осуществляемым преобразованиям. Конституирование нового для политической системы России института президентства происходило в условиях сохранения старых норм, ценностей и стандартов политического поведения российской элиты. В немалой степени это же можно констатировать в отношении процессов становления института Президента в Грузии, хотя в данной стране немаловажное значение имели формирование независимого грузинского государства в ходе и после распада СССР, осуществление суверенной политики во внутренних делах (включая отношениями с автономиями) и на внешнеполитической арене.

7) В странах, где президент не входит в систему исполнительной власти, но обладает широкими полномочиями, можно говорить о наличии новой ветви власти — президентской. Ее специфику можно видеть не только, а порой и не столько в конституционно-организационном обособлении президента от исполнительной власти (тем более, что, например, в Грузии по изначальной концепции Президент возглавлял Правительство), сколько в конституционно закрепленных (как это сделано, к примеру, в ст. 80 Конституции России) или реальных возможностях координации, обеспечения согласованной деятельности других ветвей власти, а зачастую также и в действенном участии президента в формировании состава не только исполнительной власти, но и верхней палаты парламента, судов, что неизбежно влияет на их деятельность.

8) Современные конституционалисты должны сконцентрировать свои усилия не только на самом разделении полномочий различных ветвей власти, но и на разработке такой системы, которая позволит последним эффективно сотрудничать и эволюционировать, сохраняя гармоничность своих взаимоотношений.

9) Так как фактически в Грузии на протяжении многих лет установился режим президентской власти, доминирующей в отношениях с законодательной, исполнительной и судебной властями, понадобилась

глубоко продуманная система сдержек и противовесов, чтобы не получить авторитарную власть, тормозящую становление зрелого гражданского общества и подлинной демократии, именно на это направлена проводящаяся конституционная реформа.

10) Изменения, внесённые в Конституцию Грузии Конституционным законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», предусматривают перераспределение власти от Президента к премьеру и, по сути, направлены на изменение существующей формы правления, но поправка о том, что Президент является «гарантом единства и национальной независимости страны», абстрактна и лишена конкретности, и это может привести к непредвиденным результатам в политическом будущем страны.

11) В диссертации предлагаются рекомендации по оптимизации поправок в Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», в частности:

1. Целесообразно пересмотреть заложенную в Конституционном законе несбалансированную модель государственной организации и преобразовать ее в классическую (президентскую, полупрезидентскую или парламентскую) республиканскую модель. Для того, чтобы отраженную в Законе парламентскую модель привести в соответствие с классической моделью и устранить дисбаланс между ветвями власти, Президента следует освободить от полномочий, характерных для глав смешанных республик и, что главное, следует усилить полномочия Парламента как органа, контролирующего Правительство. Парламентская модель со столь слабым Парламентом должно расцениваться как конституционно-правовой нонсенс. В том случае, если авторы Закона видят в усилении Парламента угрозу дестабилизации, они должны сделать выбор в пользу не парламентской, а президентской или полупрезидентской модели.

2. Президентские полномочия стоило бы пересмотреть следующим образом:

- целесообразно предоставить Президенту право роспуска Парламента только в том случае, если Парламент одного созыва на протяжении определённого времени с момента выражения недоверия прежнему Правительству выразит недоверие также новому составу Правительства. Такое решение одновременно обеспечит как реализацию контрольной функции Парламента, так и сохранение стабильности исполнительной власти;

- у Президента должно быть отобрано общее полномочие на ведение с согласия Правительства переговоров с другими государствами и заключение международных договоров и соглашений. Президент парламентской республики должен пользоваться полномочием на подписание лишь определённых договоров с согласия Правительства (например, таких договоров, которые связаны с вхождением Грузии в международную организацию или межгосударственный союз, касаются территориальной целостности государства и изменения границ и т.д.);

- у Президента должно быть отобрано эксклюзивное полномочие назначения высшего командования Вооруженных сил, а также право инициирования законопроекта о структуре Вооруженных сил. Такие решения должны приниматься Правительством или же, как минимум, по представлению Правительства;

- Президенту, как фигуре, обладающей функцией арбитра между законодательной и исполнительной властью, не должно предоставляться право инициирования законодательных актов (право законодательной инициативы);

- должна быть пересмотрена или исключена норма, регулирующая участие Президента в заседаниях Правительства.

3. Следовало бы пересмотреть нормы ст. 80 Конституции, регулирующие процедуру выражения доверия Правительству.

4. Целесообразно пересмотреть следующие нормы, регулирующие выражение недоверия Правительству:

- обязательным требованием для постановки вопроса о выражении недоверия Правительству должна быть поддержка постановки данного вопроса 1/5 (но не более) членов парламента;

- надо сохранить норму о том, что в случае, если попытка выразить недоверие оказалась неудачной, недопустима повторная постановка вопроса о недоверии теми же членами Парламента;

- при наличии необходимого числа членов Парламента, поддерживающих постановку вопроса о недоверии, для возбуждения вопроса о недоверии не должно проводиться отдельное голосование;

- следует пересмотреть сроки, связанные с процедурой выражения недоверия;

- неординарная модель выражения недоверия должна быть заменена классической формулой конструктивного вотума недоверия. В частности, при постановке вопроса о недоверии авторами указанной инициативы должен выдвигаться новый кандидат на пост Премьер-министра, а решение о выражении недоверия прежнему Правительству и выражении доверия новому Правительству должно приниматься на основе единого голосования;

- Президенту не должна предоставляться возможность применения право на «вето» в связи с вопросом недоверия;

- парламентское решение о выражении доверия или недоверия должно приниматься только абсолютным большинством голосов.

5. Недопустимо сохранение в существующем виде процедуры выражения доверия, связанного с законопроектом. В случае увязывания вопроса о доверии с законопроектом выражение недоверия должно вызывать безусловную отставку Правительства.

6. Не должна усложняться процедура создания комиссий по расследованию и других временных парламентских комиссий;

7. Должен быть пересмотрен трёхлетний избирательный ценз оседлости, установленный для кандидатов в Президенты;

8. На Премьер-министра должна быть возложена обязанность в случае досрочного прерывания его полномочий заблаговременно назвать исполняющего обязанности.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Диссертационное исследование затрагивает, на примере конкретных стран, ряд вопросов конституционализма, формы правления, теории разделения властей, президентства, парламентаризма, в этом плане выводы автора способствуют развитию теории конституционного права. С точки зрения практической диссертационная работа представляет интерес для Грузии (автор надеется, что также и для России) при выработке рекомендаций по повышению эффективности политической деятельности, совершенствованию политической системы, принципа разделения властей в системе органов государственной власти. Содержащиеся в диссертации положения могут быть использованы в научно-исследовательской работе, преподавании конституционного права в юридических и иных учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Автор имел возможность изложить свое видение проблем в научных публикациях по теме, а также в материалах, направленных в научные учреждения и органы, для которых представляют интерес пути развития постсоветских государств.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и отражает его логику. Диссертация состоит из введения, пяти глав (три из которых включают по три параграфа), заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, проводится анализ научной разработанности темы, определяются предмет, цель, задачи, методы и методология исследования, научная новизна и практическая значимость исследования, выделяются выводы и предложения, выносимые на защиту.

Первая глава «Историко-правовой анализ возникновения и эволюции института президентства: история и современность».

В первом параграфе «Зарождение и эволюция института президента: опыт становления и развития в зарубежных странах» раскрывается эволюция этого политического института, которая начинается в конце XVIII века, с формированием первых демократических режимов в странах Нового и Старого Света. Отмечается, что в течение XVIII–XX веков институт президентства стал одним из признаков демократического строя. Заметим, что 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.

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

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.

Опыт института президентства в разных странах и многие его правовые нормы, которые проявили свою целесообразность в зарубежной практике, могут быть полезными в процессе формирования политической системы любой страны.

Второй параграф первой главы «Возникновение и развитие института президентства в США» посвящен особенностям возникновения и развития института президентства в данном государстве. Исторически президентская республика впервые была введена в Соединенных Штатах Америки. 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. Пост президента заложил фундамент для создания модели, которую можно назвать американской моделью президентства. В отличие от других государств того времени, где исполнительная власть практически везде имела монархический, наследственный характер, в США главу государства стали избирать. США в лице президентской республики дали миру образец стабильной системы правления, на которую впоследствии ориентировалось большинство как новых независимых государств, так и метрополий. Однако результат оказался неодинаковым. Это и сползание республик к монархии и диктатуре, и возникновение различных вариантов республиканской системы правления.

В третьем параграфе первой главы «Особенности становления и развития института Президента в Грузии» рассматривается эволюция института Президента в Грузии. На основе анализа исторических источников диссертант отмечает, что зарождение традиции президентства следует отнести к 1919 году, когда начало свою деятельность учредительное собрание Грузии. Но Конституция Грузии 1921 года учла требования правой оппозиции и в системе государственного правления не отвела место институту президента.

Разговор о перенесении на грузинскую почву ряда институтов западной демократии возобновляется со времен начала М.С. Горбачевым перестройки

и затем распада Советского Союза. 9 апреля 1991 года Верховный Совет Республики Грузии объявил о восстановлении государственной независимости Грузии, на том же заседании он принял постановление об учреждении поста Президента. 14 апреля 1991 года на чрезвычайном заседании первой сессии Верховного Совета первым Президентом независимой Грузии был избран Звиад Гамсахурдиа. Президент на сессии Верховного Совета принял присягу и приступил к исполнению своих обязанностей. Так было заложено начало институту Президента в Грузии. Первый Президент Грузии находился на этом высоком посту на протяжении всего шести месяцев. За такой короткий отрезок времени характер президентской системы полностью не проявился.

Возобновление института Президента в Грузии связано с Конституцией 1995 года. 5 ноября 1995 года в Грузии прошли президентские выборы, победу на которых одержал Эдуард Шеварднадзе. Согласно Конституции 1995 года, формой государственного правления Грузии была президентская республика. Президент Грузии был главой государства и исполнительной власти. Он управлял и осуществлял внешнюю и внутреннюю политику государства, обеспечивал деятельность государственных органов согласно Конституции и др. 9 апреля 2000 года Эдуард Шеварднадзе был переизбран Президентом Республики Грузия, а в 2003 году был вынужден уйти в отставку.

К власти пришла тройка, возглавившая т.н. «розовую революцию»: Саакашвили – Бурджанадзе – Жвания. Пришедшая на волне декларирования европейских ценностей, эта группа лидеров полностью отвергла идею европейского либерального конституционализма и предстала поклонницей российско-восточного конституционного варианта, при котором правовое положение президента ограничено лишь формальными показателями. «Революция роз» открыла путь к правлению государством Михаилу Саакашвили. Новая политическая сила, пришедшая к власти на революционной волне, не отказалась от института Президента.

В 2004 году лидер этого движения Михаил Саакашвили стал Президентом Грузии. В феврале 2004 года Парламент Грузии принял Конституционный закон, который внес в Конституцию определенные поправки. Основной особенностью постреволюционного развития Грузии являлось сосредоточение власти в президентских руках.

Тем не менее, развитие в Грузии свидетельствует о том, что экономические сдвиги и трудности сказываются и на политических процессах. Если на начальном этапе своего президентства М. Саакашвили мог рассчитывать на поддержку населения, то со временем ситуация изменилась. Его шаги по свертыванию институтов демократии, введению механизмов ограничения политических прав граждан и привлечения к ответственности своих оппонентов, попытки контроля за не поддерживающими его гражданами вместе с просчетами во внутригосударственной политике и внешних отношениях сказались на итогах

голосования на парламентских выборах 2012 года, когда победили не сторонники Президента, а противостоящие ему силы.

Данные обстоятельства оказали немалое влияние на развитие института грузинского президентства, поэтому они учитываются по всей настоящей диссертации при рассмотрении различных аспектов современного конституционно-правового положения Президента Грузии.

В четвёртом параграфе данной главы рассматривается становление и эволюция института Президента в России в контексте значения российской модели президентства для Грузии.

Диссертант подчёркивает, что особенности становления института президентства в России тесно связаны с непосредственными причинами появления данного института. Во-первых, это размежевание функций государства и партии. Во-вторых, появилась необходимость согласования деятельности законодательных и исполнительных органов власти после проведения разделения властей. В-третьих, возникла настоятельная потребность в стабилизации обстановки и скором разрешении чрезвычайных ситуаций. Современное правовое положение Президента в принятой 12 декабря 1993 г. и ныне действующей Конституции РФ характеризуется, прежде всего, тем, что он является главой государства, а из этого следует, что он – первый среди государственных должностных лиц и единственный из них, кто избирается всем избирательным корпусом страны.

Вторая глава «Сравнительная характеристика конституционно-правовых статусов и полномочий Президентов Грузии, России и США» посвящена анализу правовых статусов Президентов названных стран.

В первом параграфе второй главы «Конституционно-правовой статус и полномочия Президента Грузии» на основе анализа действующей Конституции Грузии определяется конституционно-правовой статус и полномочия Президента Грузии.

Второй параграф второй главы посвящен анализу конституционно-правового статуса и основных полномочий Президента Российской Федерации. Диссертант отмечает, что в настоящий момент в науке конституционного права нет однозначного понимания места и роли Президента России в системе органов государственной власти Российской Федерации. Несомненно, характер и объем полномочий, реализуемых на практике Президентом России в сфере исполнительной власти, дает основание утверждать, что он фактически возглавляет исполнительную власть. Однако, конституционно это не так, так как статьи Конституции не содержат положений о «президенциализации» исполнительной власти. Думаем, все эти полномочия вписываются в модель главы государства, призванного обеспечивать единство государства и государственной власти в целом, устойчивое и согласованное функционирование всех органов государства, а, следовательно, не могут быть оценены как чисто исполнительские. Предполагаем, что юридически корректнее было бы утверждать, что Президент России обладает полномочиями исполнительной власти, но не входит в нее.

В третьем параграфе второй главы рассматриваются конституционно-правовой статус и основные полномочия Президента США. Автор анализирует содержание Конституции США и приходит к выводу, что Президент воспринимается в США не как «отец нации», несущий ответственность за всё происходящее в стране, а как должностное лицо одной из ветвей власти, политический лидер, который должен эффективно выполнять государственные функции.

В четвертом параграфе второй главы рассматриваются сходство и особенности статусов Президентов Грузии, России и США. Автор утверждает, что обозначенные государства являются республиками, что прямо указано в их Конституциях. И если США является классической президентской республикой, о чём прописано в её Конституции, то Грузию и Россию, следует отнести к полупрезидентским республикам. Анализ статуса и основных полномочий Президентов обозначенных стран позволяет выдвинуть тезис о том, что Грузия и РФ являются по сути деформированными полупрезидентскими системами, доказательством чему служит характеристика компетенции Президентов.

Глава 3. «Современная конституционная реформа в Грузии: проблемы и перспективы» посвящена анализу конституционной реформы в Грузии.

В первом параграфе данной главы освящаются предпосылки и начало реформы: формирование государственной и общественной конституционных комиссий, характеризуется деятельность Государственной конституционной комиссии и общественной конституционной комиссии, которая своей квалифицированной активностью, самобытностью позиций быстро упрочила свои позиции как гражданский институт, независимый от политических страстей и стала серьезной конкурентоспособной альтернативной группировкой в этом процессе.

Во втором параграфе анализируется общесодержательная проблема проекта, представленного Государственной комиссией. По мнению диссертанта, проект, представленный комиссией Президенту, обходит стороной многие сложные вопросы. Это: избирательная система и ее основные принципы; пересмотр правил создания парламентской следственной комиссии; пересмотр правил выборов Президента; усовершенствование основ объявления чрезвычайного и военного положения; вопрос существования совета национальной безопасности; деполитизация полиции, восстановление ограничения слияния ее и других вооруженных служб, которое было отменено при изменениях 2006 года; вопрос территориального устройства Грузии.

В третьем параграфе третьей главы автор даёт свою оценку конституционных изменений в Грузии. Обращаясь к анализу и общей оценке Конституционного закона об изменениях и дополнениях Конституции Грузии, разработанного Государственной конституционной комиссией и принятого Парламентом, автор прежде всего делает вывод: проект направлен на преобразование Грузии в парламентскую республику - в тех условиях,

когда Президенту предоставлены лишь формальные полномочия в процессе комплектования Правительства, он не участвует в осуществлении исполнительной власти и разработке проекта государственного бюджета, новое конституционное устройство не может быть рассмотрено в качестве модели полупрезидентской республики. Исходя из того, что Премьер-министр является единоличным и эксклюзивным лидером исполнительной власти, представленная модель лишена обязательного атрибута полупрезидентской системы – дуализма исполнительной власти.

Однако конституционные изменения в Грузии характеризуются рядом особенностей, которые не свойственны для классической модели парламентской республики. В частности, слишком ослаблена роль Парламента в сфере контроля за деятельностью Премьер-министра и Правительства. И наоборот, неадекватно укреплены политические позиции Премьер-министра в системе государственной власти. Соответственно Президент не пользуется конституционными полномочиями характерными для политического лидера страны. Также автор обозначает нормы, регулирующие компетенцию Президента Грузии, которые содержат несколько существенных противоречий с новым конституционным статусом Президента. Отмечается, что при анализе Конституционного закона очевиден целый ряд противоречий с фундаментальными принципами конституционного права. К сожалению, текст Конституционного закона содержит множество недостатков содержательного, стилистического, грамматического и технического характера, что может быть воспринято как не вполне серьёзный подход к Конституции. Закон далеко несовершенен с точки зрения юридической техники.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются полученные результаты и вносятся предложения по совершенствованию действующего конституционного законодательства, регулирующего правовой статус Президента Грузии. Диссертант отмечает, что изменения, внесённые Конституционным законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», предусматривают перераспределение власти от Президента к Премьер-министру и, по сути, направлены на изменение существующей формы правления; но поправка, согласно которой Президент является «гарантом единства и национальной независимости страны», будучи абстрактной и лишенной конкретности, может привести к непредвиденным результатам в политическом будущем страны. Диссертант предлагает рекомендации по оптимизации поправок в Конституционном законе «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» и отмечает, что для Грузии на данном историческом этапе наиболее оптимальной может стать полупрезидентская система правления. Подобные системы характеризуются высокой степенью эффективности и стабильности, потому что они совмещают многие важные преимущества президентской и парламентской систем. Главные из них - президент избирается прямым всенародным голосованием, а правительство формируется парламентским большинством. Таким образом, президент и

правительство обладают независимой легитимностью и каждый из них действует, в пределах своих функций и полномочий, независимо, согласовывая, однако, свою деятельность в рамках законодательно зафиксированных процедур системы сдержек и противовесов. Такая система исполнительной власти характеризуется формулой: «сильный президент – сильное независимое правительство».

**Основные научные результаты диссертации изложены в
следующих работах автора:**

Статьи в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. О компетенции Президента Грузии в сфере законотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. №9. (0,5 П.Л.)
2. Особенности становления и изменения конституционного статуса Президента Грузии по Конституционному закону Грузии «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» от 15 октября 2010 года // Юридический мир. 2012. № 9(189). (0,5 П.Л.)
3. О компетенции Президента Грузии с судебной властью // Конституционное и муниципальное право. 2012. N10. С. 72-75. (0,5 П.Л.)