

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕТАМОРФОЗЫ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА В ПОСТСОВЕТСКОЙ ГРУЗИИ

The Presidential institution became the primary issue of political contentions and debates after the restoration of independence of Georgia. The presidential institution was established shortly after the declaration of independence of Georgia and was abolished immediately after the *Coup d'état* of President Gamsakhurdia. The institute was officially restored under the force of Constitution of 1995; since 1995 numerous changes have been introduced to this power-center. According to the constitutional reform of 2010, the rights of the President were limited and further steps were made ahead towards formation of a parliamentary republic. Nevertheless, the existing model does contain some internal inconsistencies; there is no general agreement among political forces on the arrangement of the central authority of Georgia.

**Key words:** Presidential institution; Constitution; Georgia, Post-Soviet Development.

После восстановления независимости Грузии вопрос об институте президента оказался в центре политических дебатов и противостояний. Институт президента был введен в Грузию через несколько дней после восстановления независимости и упразднен после свержения Звиада Гамсахурдиа. Официально институт президента был восстановлен конституцией 1995 года, в дальнейшем в полномочия президента несколько раз вносились изменения. После конституционной реформы 2010 года полномочия президента Грузии были существенно ограничены, были сделаны существенные шаги в сторону парламентской республики. Но существующая модель содержит значительные противоречия, между политическими силами до сих пор нет согласия по вопросу устройства центральной власти.

### **Институт президента в Грузинской Демократической Республике**

До того, как перейдем к обсуждению вопроса о трансформации института президента в постсоветской Грузии, отметим, что указанный институт был вопросом острых дебатов и в период Демократической Республики Грузии (1918-1921).<sup>1</sup>

На остроту противостояния указывает и количество зафиксированных тогда позиций. В целом, представленные точки зрения можно разделить на три группы:

1. Сторонники введения института президента, предлагающие два различных варианта:

– Институт президента «американского образца», введение которого было требованием Национально-демократической партии Грузии. Существуют два варианта, разработанных указанной партией: согласно варианту, представленному в Конституционную комиссию, президент избирался народом сроком на три года; а

---

<sup>1</sup> См.: Вопрос института президента в Демократической Республики Грузии (1918-1921). Тбилиси, изд-во «Ахали азри», 2011. 104 с.

по поправке, внесенном в Учредительное собрание, полномочия были определены на пять лет.

– «Президент, ответственный перед парламентом» - на заседании центрального комитета Социал-демократической партии Грузии эту идею защищал председатель конституционной комиссии Павел Сакварелидзе. Видимо, здесь подразумевался президент, избранный парламентом.

2. Противники института президента во имя полноценного воплощения «принципа демократизма». Согласно этой точке зрения, власть должна была возглавляться правительством-коллекцией, ни один член которого не должен был обладать особыми правами. Активными сторонниками названной модели выступали социалист-федералисты и эсеры, а также часть социал-демократов.

3. Сторонники «сильной центральной власти» без института президента, которые пытались совместить некоторые функции президента другими институтами. Тут были представлены два варианта:

– «австрийская система» - совмещение функций президента председателем парламента; эту идею поддерживали часть социал-демократов;

– «швейцарская система» - совмещение функций президента председателем правительства. Эта идея, со своей стороны, делилась на несколько вариантов: а) отождествление председателя правительства с президентом (социал-демократ Л.Натадзе); б) избрание председателя правительства непосредственно народом (национал-демократ Г.Гвазава); в) совмещение председателем правительства определенных функций президента. Эту идею активно поддерживал лидер Социал-демократической партии Грузии Ной Жордания; именно эта модель и была взята за основу конституции Грузии 1921 года.

Согласно конституции 1921 года, центральная власть грузинского государства формировалась следующим образом: парламент избирался сроком на три года, на основе всеобщего избирательного права, пропорциональной системой выборов. Президентский институт, как «не соответствующий демократии», не был выделен отдельно, но для обеспечения стабильности правления в случае парламентских кризисов и в период между парламентскими сессиями парламент избирал председателя правительства сроком на один год, который наделялся некоторыми функциями президента. Председатель правительства мог быть избран только на два срока – тоже для обеспечения «максимальной демократии».

Как видим, в Конституции 1921 года вопрос об институте президента был решен своеобразно. В целом он был отвергнут, но фактически его функции возлагались на председателя правительства. Такое решение вопроса было обусловлено позицией социал-демократической и, в общем, социалистических партий. Они были против введения института президента, потому что, по их мнению:

а) сосредоточение большой власти в руках одного лица противоречило принципу демократизма;

- б) предпочтение отдавалось коллегиальному принципу правления;
- в) выступали против принципа разделения власти.

В то же время, внутривластные и внешние условия страны диктовали необходимость должности президента. Выход был найден в расширении полномочий председателя правительства и наделения его, в определенной степени, функциями президента.

Конечно, на начальной стадии демократического строительства сосредоточение широких полномочий в руках одной личности представляла определенную опасность для демократии, но такое решение вопроса было обусловлено главным образом доктриной социалистических партий; было бы правомерно разделить функции председателя правительства и главы государства, наряду с созданием конституционных гарантий.

Что же касается самой дискуссии по поводу института президента в период Грузинской демократической республики, разнообразие позиций свидетельствует, с одной стороны, о глубокой разработке вопроса, с другой стороны – о стремлении сблизить позиции с целью достижения компромисса.

Можно сказать, что модель, зафиксированная в конституции 1921 года – совмещение председателем правительства некоторых полномочий президента – представлял собой, в определенной степени, компромиссный вариант между сторонниками и противниками введения института президента.

#### **Начало постсоветского периода: введение и упразднение института президента**

9 апреля 1991 года Верховный Совет Грузии принял «Акт о восстановлении государственной независимости Грузии»; Верховный Совет также счел нужным «ввести пост президента республики».

14 апреля 1991 года Верховный Совет принял конституционную поправку и ввел должность президента. В тот же день президентом Республики Грузия был избран Звиад Гамсахурдиа, который вскоре, 26 мая 1991 года, был избран на этот пост всеобщим голосованием. Президент Грузии определял внутреннюю и внешнюю политику страны, являлся верховным главнокомандующим, правительство подчинялось президенту, хотя было подотчетно как перед президентом, так и перед Верховным Советом. Президент, с согласия Верховного Совета, назначал и освобождал председателя и членов правительства. После консультаций с председателями правительства и Верховного Совета президент мог распустить Верховный Совет республики.<sup>2</sup>

Вследствие известных событий декабря-января 1991-1992 годов, Звиад Гамсахурдиа пришлось покинуть Грузию, а его противники объявили об упразднении института президента, которого сочли неподходящим для Грузии и одним из основных причин «недемократических развитий событий» в стране.

---

<sup>2</sup> Закон республики Грузия о введении поста президента и внесении в конституцию связанных с этим изменений и дополнений – «Сакартвелос республика», 16 апреля 1991 г.

### **Председатель парламента вместо президента**

Так как восстановить институт президента в создавшейся ситуации было невозможно, было решено избрать председателя парламента путем всеобщего народного голосования и снабдить его полномочиями президента. Этот пост был создан для Эдуарда Шеварднадзе, который и был избран председателем парламента. Парламент, избранный 11 октября 1992 года, принял закон «О государственной власти», который определял структуру и полномочия высшего органа государственной власти.<sup>3</sup>

Согласно «Закону о власти», Грузия была демократической республикой; высшая законодательная власть была представлена парламентом Грузии (статья 3). Парламент состоял из депутатов, избранных путем «всеобщих, равных, прямых, тайных, пропорциональных и мажоритарных выборов, и председателя парламента» (статья 5), его заместитель был спикером парламента. Основным новшеством было введение поста председателя парламента, главы государства, у которого фактически была власть президента (статьи 17-19).

### **Работа над новой конституцией и вопрос об институте президента**

16 февраля 1993 года, постановлением парламента Грузии, была создана конституционная комиссия в составе 118 членов, которая должна была разработать новую редакцию конституции 1921 года. Указанная конституция не предусматривала существования института президента.

В 1993-1995 годах, во время работы конституционной комиссии, было представлено 13 проектов конституции. В десяти из них был предусмотрен пост индивидуальной главы государства (президента).

Всенародные выборы президента республики в двух турах были предусмотрены в 6 проектах, всенародные выборы в первом туре и выборы президента парламентом во втором туре – в одном проекте, один проект предлагал непрямые всенародные выборы президента, в трех проектах президент избирался парламентом.

Представленные в конституционную комиссию проекты отражали настроения и соображения об организации центральной власти и институте президента, существующие в Грузии в первой половине 1990-х.

Э.Шеварднадзе поддерживал идею сильного института президента. На II съезде Союза граждан Грузии он представил идеал, к которому стремился: «Президент, наделенный особыми правами, у которого будет возможность, в случае надобности, не принять решение парламента – такова модель власти, которая выведет страну из кризиса».<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Закон республики Грузия о государственной власти - <http://constcommission.ge/1992>

<sup>4</sup> Газета „Мокалаке», 12 июля 1995 г.

Оппозиция считала неприемлемым «суперпрезидентский институт», когда «почти все права, которыми обладал парламент по конституции 1921 года, теперь по проекту принадлежали президенту», притом «механизм отстранения президента от власти был чисто символическим». По мнению одного из оппозиционных сил, «Общества Мераба Костава», «введение института президента после 70-летнего коммунистического режима неминуемо ведет к узурпации всей власти одним лицом, подавлению демократических институтов».<sup>5</sup>

В конечном итоге, удалось добиться компромисса, это было облегчено тем обстоятельством, что многие партии сами были сторонниками разных президентских моделей. Дискуссия о статусе премьер-министра и формировании кабинета министров же завершилась тем, что на президента были возложены функции премьер-министра.<sup>6</sup>

### **Институт президента: модель 1995 года**

В конституции 1995 года президент был представлен как руководитель государства и исполнительной власти, что фактически означало установления в Грузии чисто президентской системы государственного управления, хотя в самой конституции статус президентской республики зафиксирован не был.

Конституцией 1995 года на президента возлагались обязанности премьер-министра – сформировалась оригинальная модель устройства исполнительной власти, основным достоинством которого были объявлены простота и дешевизна.

По конституции, президент возглавлял государство и исполнительную власть, направлял и осуществлял внутреннюю и внешнюю политику, был высшим представителем во внешних сношениях, обеспечивал единство и целостность страны, функционирование государственных органов в соответствии с конституцией.

### **Конституционная реформа 2004 года**

По конституции 1995 года, Грузия становилась сильной президентской республикой американского типа. Конституционная реформа 6 февраля 2004 года<sup>7</sup> еще более усилили полномочия президента, несмотря на то, что по формировалась полу-президентская система. Вследствие конституционной реформы была восстановлена должность премьер-министра, который направлял деятельность правительства, но целиком зависел от президента. По конституции, президент назначал премьер-министра, который отчитывался перед ним. Кроме этого президент мог сам созывать и руководить заседанием правительства в особо важных случаях. Полномочия президента не уступали таковым в президентских республиках. В стране остался сильный президент, контролирующий правительство

---

<sup>5</sup> Газета «Ахали таоба», 7 июля 1995 г.

<sup>6</sup> Конституция Грузии 1995 года - <http://constcommission.ge/1995>

<sup>7</sup> Конституционный закон 2004 года - <http://constcommission.ge/2004>

и имеющий право распустить его. Президент также получил право роспуска парламента.

Сторонники конституционной реформы заявляли, что у страны будет сильный президент, сильный парламент и сильное правительство, но критически настроенные эксперты считали, что предоставление президенту права роспуска парламента в реальности сильно ослабляло парламент.

«Конституционные изменения были обусловлены существующей в стране постреволюционной обстановкой, когда государство практически не управлялось», - заявила Нино Бурджанадзе на заседании Венецианской комиссии. Она сочла действующий основной закон страны конституцией переходного периода, которая безусловно требовала дальнейшего совершенствования.

При рассмотрении изменений особенно остро стоял вопрос о распределении полномочий между президентом, парламентом и кабинетом министров. Венецианская комиссия считает, что в ряде случаев президенту предоставляются чрезвычайно большие полномочия, что противоречит принципу разделения власти. Например, Комиссия считает, что в любом случае неприемлемо принятие бюджета президентским декретом (актом).

### **Конституционная реформа 2010 года**

Конституционная реформа 2010 года<sup>8</sup> коснулась, в первую очередь, конституционного статуса президента. Остался в силе институт избранного народом президента. По новой редакции, была сформирована модель т.н. «дремлющего президента» с широкими полномочиями во время кризисных и особых ситуаций. Большинство полномочий президента переходило в руки парламента и премьер-министра. Правительство сформировалось высшим органом власти.

Если до того президент направлял и осуществлял внутреннюю и внешнюю политику страны, по реформе 2010 года президент оставался лишь главой государства, арбитром между органами власти, верховным главнокомандующим и представителем государства во внешних сношениях. Следовательно, происходило дистанцирование института президента от исполнительной власти, что было одной из главных целей конституционной реформы 2010 года.

Вследствие конституционных изменений 2010 года, определились конституционные гарантии формирования исполнительной власти как независимой ветви власти. Правительство превращалось в высший орган исполнительной власти, который «осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства». Правительство освободилось от ответственности перед президентом, и оно подотчетно только парламенту.

Конституционная реформа четко определила конституционный статус премьер-министра как главы правительства. Он освободился от ответственности перед президентом. Премьер-министром становится кандидат, представленный

---

<sup>8</sup> Конституционный закон 2010 года - <http://constcommission.ge/2010>

победившей на выборах партией или парламентской оппозицией. При назначении членов правительства премьер-министр является независимой фигурой, назначение не требует согласия президента. Утверждается т.н. «парламентский путь» формирования правительства, когда выражение доверия правительству зависит исключительно от воли парламента.

Чего пытался достичь конституционной реформой Саакашвили? В 2013 году истекал второй срок его президентства. Поэтому многие предполагали, что ослаблением института президента и усилением премьер-министра он готовил себе новый пост. Трудно сказать, насколько верным было это предположение. На парламентских выборах 1 октября 2012 года Национальное движение потерпело поражение, и новой конституционной моделью воспользовалась оппозиция, до этого сурово критикующая эту модель.

### **Последующий опыт и поиск нового конституционного устройства**

Конституционная модель, введенная в 2013 году, выявила ряд недостатков. В первую очередь, это – соперничество между президентом и премьер-министром, неопределенность в вопросе о том, кто является первым лицом страны. Соперничество может еще более обостриться, если президент и премьер-министр будут представлять разные политические силы.

В 2014-2015 годах работала конституционная комиссия под руководством председателя парламента Давида Усупашвили. Одной из важных задач было решение вопроса об избрании президента парламентом. Комиссия не смогла представить парламенту конкретный проект. В парламенте не существовало конституционного большинства и согласия по рассматриваемым комиссией вопросам.

Нынешнюю политическую систему Грузии нельзя считать окончательно сформировавшейся. Можно предположить, что парламента, избранный 8 октября 2016 года попытается внести изменения в конституцию. По большой вероятности, изменения коснутся и института президента.

Партии, исходя из своих идеологических и других соображений, стремятся внести изменения в конституцию, но следует принимать во внимание и настроения общества. Существуют разные точки зрения. Большинство склоняется в сторону существования сильного президентского института. Согласно опросу 2010 года, 34% опрошенных не были сформированы насчет того, какую модель государственного устройства они поддерживают, 7% не придерживались ни одной модели, 4% отказывались от ответа, 7% поддерживали президентскую республику, 25% - полупрезидентскую республику, 16% - парламентскую республику со слабым президентом, 6% - парламентскую республику без президента.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Конституционная реформа с точки зрения общества. Тбилиси, Институт многопартийной демократии Голландии. 2010, с. 43.

### Общая картина трансформации института президента в политической системе Грузии

1918-1921	Парламентская республика	Некоторые полномочия президента совмещаются главой правительства
1991.IV. - 1992.I	Президентская республика	Введение института президента
1992.I-1992.X	Военный совет, Государственный совет	"Президента в Грузии больше не будет"
1992.X-1995.VIII	Парламентская республика	Избранный народом председатель парламента с полномочиями президента
1995.VIII-2004.II	Президентская республика	Упразднен пост премьер-министра. Президент – глава исполнительной власти
2004.II -2013.X	Полу-президентская республика	Восстановлен пост премьер-министра. Расширены полномочия президента
2013.X – по сей день	«Более» парламентская республика	Большинство полномочия президента переходит в руки парламента и премьер-министра. «Дремлющий президент» - задействует в кризисной ситуации

### Изменение полномочий президента в Конституции 1995 года

Полномочия президента	1995	2004	2010
Глава государства	+	+	+
Высший главнокомандующий	+	+	+
Право роспуска парламента	-	+	+
Глава исполнительной власти	+	+	-
Направляет и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику страны	+	+	-
Назначение премьер-министра	*	+	-
Полномочия при чрезвычайных ситуациях	+	+	+