

Место и роль главы государства в Исламской Республике Афганистан

А.В. Аляутдинов

Статья содержит краткий анализ места и роли президента Исламской Республики Афганистан в конституционно-правовой системе страны и обзор последних президентских выборов 2009 г.

Различные подходы к вопросу о структуре и полномочиях главы государства в Афганистане сменяли друг друга еще при разработке принятой в 2004 г. и ныне действующей Конституции¹. Изначально большей поддержкой пользовалась модель, основанная на балансе (в том числе этническом) между постами президента и премьер-министра².

При этом предполагалось, что президент-пуштун будет избираться прямым народным голосованием, а премьер – назначаться нижней палатой парламента. В таком случае получалось, что премьер не подчинялся бы напрямую президенту. Этой идеи, в частности, был привержен А.Тир, один из иностранных советников Конституционной комиссии Афганистана³. Он считал, что, «учитывая нетерпение афганцев к безответственному авторитарному правлению и их врожденное недоверие к сильной власти, механизм разделения полномочий гарантирует максимально широкое участие различных политических сил, не лишая исполнительную власть полномочий по принятию решений».

Высказываясь против сильной президентской власти, эксперт отмечает, что в «политически неразвитой стране» прямые выборы президента не могут вызвать доверие населения, так как нет доверия к самому избирательному процессу в принципе. Однако сам эксперт еще в 2003 г., то есть до принятия Конституции, писал, что «стремление многих полевых командиров занять пост президента может заставить их поддерживать

президентскую систему, несмотря на перспективу дальнейшей вражды с сильным победителем». В дальнейшем возобладало мнение о том, что взаимодействие президента и премьера неизбежно привело бы к столкновению в борьбе за влияние и, как следствие, к нестабильности. Поэтому на одном из этапов обсуждения была принята модель, при которой назначаемому президентом премьеру не требовалось утверждения в парламенте, но который мог быть отправлен в отставку при вынесении парламентом вотума недоверия.

На этапе составления проекта афганской конституции (при обсуждении в Совете национальной безопасности) победу одержала точка зрения сторонников сильной президентской власти. Впоследствии, уже в ходе дебатов на самой конституционной Лоя Джирге⁴, от некоторых непустунских депутатов поступили предложения о введении парламентарного строя, что, по их мнению, привело бы к созданию более представительного и независимого правительства. Однако избранный в сложных условиях афганской ситуации парламент мог бы стать инструментом в руках полевых командиров, местных группировок и наркоторговцев.

В итоге Конституция 2004 г. сохранила традиционный афганский принцип сосредоточения основных полномочий в руках одного человека (президента). Афганскую Республику можно отнести к президентскому типу по следующим признакам⁵:

Аляутдинов Антон Васильевич – аспирант кафедры конституционного права, заместитель начальника Управления по работе со студентами и выпускниками МГИМО(У) МИД России. E-mail: anton.mgimo@mail.ru

■ Право

– президент избирается непосредственно населением путем «свободного, всеобщего, тайного и прямого волеизъявления» граждан (ст. 61);

– под контролем президента в соответствии со ст. 71 находится исполнительная власть. Статья гласила: «Правительство состоит из министров, которые под управлением президента исполняют свои обязанности. Министры назначаются президентом и представляются для утверждения Национальному совету»;

– соотношение сил в высшем исполнительном органе не зависит напрямую от партийного или фракционного расклада в высшем законодательном органе.

В области государственного управления президент имеет право представлять кандидатуры министров, генпрокурора, главы Центробанка, директора Национальной службы безопасности, руководителя афганского Красного Креста, судей Верховного суда на утверждение в нижней палате парламента, а также назначать без обсуждения в парламенте других высокопоставленных чиновников, судей, военных. Президент определяет (при согласии парламента) основные направления политики государства. К важнейшим функциям президента относится введение чрезвычайного положения во всей стране или отдельных ее частях (ст. 143). Однако на введение чрезвычайного положения и на его продление при длительности более 2 месяцев требуется согласие парламента. Согласно ст. 144, президент по согласованию со спикерами обеих палат парламента и Председателем Верховного суда может передать правительству ряд функций Национального собрания в случае введения ЧП, а также приостановить действие некоторых прав и свобод.

В большинстве стран мира акты с названием «законы» вправе принимать законодательные органы. Однако и в обычных, а не только чрезвычайных условиях, афганская Конституция предусматривает возможность так называемого делегированного законодательства и актов регламентарной власти⁶. В этой связи президент ИРА наделен определенными полномочиями в законодательной сфере. Он вправе открывать очередные и созывать чрезвычайные (ст. 107) сессии парламента, а также инициировать созыв и открывать заседания Лоя Джирги. Президент может созвать совместное заседание обеих палат парламента в случае необходимости (ст. 104). Треть депутатов верхней палаты парламента назначаются главой государства (ст. 84).

Помимо права введения в силу утвержденных парламентом законопроектов, президент имеет право отлагательного вето. Если оно не было использовано в 15-дневный срок, законопроект автоматически вступает в силу без утверждения со стороны главы государства. Президентское вето также может быть преодолено большинством в 2/3 голосов депутатов нижней палаты (ст. 94). Конституция не наделяет президента правом законодательной инициативы, однако он фактически обладает этим правом, так

как вносить законопроекты в парламент уполномочено подконтрольное главе государства правительство (ст. 95).

По важнейшим для государства вопросам президент может созвать общенациональный референдум. Однако референдум не вправе решать вопросы, связанные с изменением положений Конституции (ст. 65), – это прерогатива Лоя Джирги. Такие предложения вносятся президентом и должны быть поддержаны большинством парламентариев. Стоит отметить, что, помимо права вето, президент не имеет действенных рычагов воздействия на законодательный орган. Так, исходя из принципа разделения и независимости ветвей власти, президент не имеет конституционных полномочий по досрочному роспуску парламента.

Хотя Основной закон никак не характеризует роль главы государства в области внешних сношений, практика функционирования конституционного механизма страны не оставляет сомнений в том, что эта роль является определяющей и направляющей. Президент ИРА осуществляет верховное представительство страны в международных отношениях. Он выносит на рассмотрение Национального собрания кандидатуру министра иностранных дел, назначает послов и представителей в международных организациях. Президенту вручают верительные грамоты полномочные представители иностранных государств. Он дает указания о подготовке и проведении переговоров, участвует лично в наиболее важных из них и подписывает международные договоры, подлежащие ратификации в Национальном собрании (ст. 90). Также с согласия парламента глава государства может объявлять войну и заключать мир, направлять войска за границу. Он осуществляет верховное командование вооруженными силами страны.

Президент обладает полномочиями и в судебной сфере. Он, как уже говорилось, назначает судей и с согласия депутатов – членов Верховного суда. Глава государства имеет право помилования и сокращения сроков заключения. Таким образом, Президент Афганистана обладает широкими конституционными полномочиями. Подобная ситуация характерна для практически всех развивающихся стран, население которых «в сильной исполнительной власти, в «национальном лидере» нередко видит панацею от всех бед»⁷. В оправдание такого феномена обычно «ссылаются на характер традиционного общества, которому соответствует персонифицированная единоличная власть, способствующая преодолению отсталости и борьбе против трайбализма»⁸.

Как показывает история, непропорционально широкие полномочия одного человека нередко приводят к авторитаризму и деспотии. Однако в ИРА важнейшие политические шаги президента требуют согласия нижней палаты или всего парламента. Такое положение призвано минимизировать возможность возникновения авторитарных тенденций. Кроме того, глава государства несет ответственность перед парламентом, а Основной

закон предусматривает процедуру импичмента. Согласно Конституции (ст. 69), треть депутатов нижней палаты могут выдвинуть обвинение против президента, которое должно быть одобрено двумя третями депутатов. После этого Народный совет получает право созыва Лоя Джирги в течение месяца, которая может утвердить отставку президента большинством в 2/3 голосов и назначить специальный трибунал в составе спикера верхней палаты, трех депутатов нижней палаты и трех судей Верховного суда.

Но и без того конституционные механизмы позволяют парламентской оппозиции оказывать давление на главу государства, о чем свидетельствует ряд примеров. В мае 2006 г. депутаты добились обновления всего назначенного ранее Х. Карзаем Верховного суда. А в период назначения нового кабинета министров в связи с избранием Х. Карзая на второй срок (декабрь 2009 г. – январь 2010 г.) нижняя палата отклонила две трети из первоначально предложенных президентом кандидатов на министерские посты.

Выборы главы государства в Афганистане регулируются Конституцией и Законом о выборах 2010 г.⁹ Президент избирается вместе с двумя вице-президентами – первым и вторым. Их имена оглашаются во время предвыборной гонки, и в случае отсутствия президента в стране, его отставки или смерти они призваны временно исполнять его полномочия с некоторыми ограничениями.

Вторые президентские выборы в Афганистане состоялись 20 августа 2009 г. Это были первые выборы после свержения талибов, проведенные без иностранного участия, силами самих афганцев в лице Независимой избирательной комиссии. В них принял участие 41 кандидат (из них 2 женщины). Выборы проходили в соответствии с ныне не действующим Законом о выборах 2005 г.¹⁰ Была восстановлена Комиссия по рассмотрению жалоб о нарушениях в ходе выборов. Этот орган является независимым и не входит в структуру Центризбиркома. На период проведения выборов и при решении связанных с ними вопросов Комиссия наделяется полномочиями судебного органа (ст. 62) и имеет право применять санкции и различные виды взыскания (предупреждение, штраф, дисквалификация) за нарушения в ходе голосования (ст. 64). Ее решения безапелляционны и обязательны для всех, в том числе для избиркома.

Еще накануне выборов, в конце 2008 г., появилась ставшая традиционной для Афганистана проблема определения даты голосования. Согласно ст. 61 Конституции, президентские выборы должны проводиться в срок от 30 до 60 дней до истечения полномочий действующего главы государства, которые заканчиваются 22 мая в пятый по счету год после избрания. Таким образом, выборы должны были состояться не позднее 21 апреля 2009 г. Однако 3 февраля 2009 г. Независимая избирательная комиссия назначила голосование на 20 августа, ссылаясь на требование ст. 33 Основного закона об обеспечении всеобщего избирательного права. Согласно заверениям

руководства избиркома, проведение выборов 21 апреля было исключено ввиду трудностей технического характера, а также проблем с обеспечением безопасности¹¹.

Результаты были официально обнародованы лишь спустя два месяца – 20 октября. Наибольшее число голосов – 49,67% – получил Х. Карзай. Руководствуясь положениями Конституции и Закона о выборах, избирком назначил второй тур голосования на 7 ноября. Однако до начала второго тура ближайший преследователь Х. Карзая, бывший министр иностранных дел А. Абдулла, снял свою кандидатуру, что принесло победу нынешнему главе Афганского государства (п.4 ст. 17 Закона о выборах).

Важно, что у афганской государственной системы есть правовые механизмы, которые могли быть задействованы и при других сценариях. Так, если бы второй тур не состоялся по какой-либо другой причине или если бы второй тур состоялся, но его результаты были бы признаны нелегитимными, то для назначения главы государства вполне могла быть созвана Лоя Джирга. Стоит отметить, что, как и во многих других областях афганской политики, на выборах ключевую роль сыграли не партии, а неформальные – не регламентированные законом, но действительно влиятельные группировки. В ходе кампании «особенно проявились принципы принадлежности к семьям, кланам, племенам, деревням, этносам и регионам. Многие кандидаты, включая Карзая, вели свои кампании скорее с прицелом на получение максимального количества голосов жителей определенных регионов и представителей определенных этносов, а не с целью продвижения какой-либо идеи»¹².

Президентские выборы 2009 г. сопровождалось двумя негативными факторами: огромным количеством нарушений и невозможностью обеспечить безопасность. «Голосование было омрачено настолько большим количеством подтасовок и случаев применения насилия, что афганский народ вряд ли воспримет победителя президентских выборов, кем бы он ни был, в качестве легитимного лидера»¹³, – отмечали в период подсчета голосов обозреватели газеты «Нью-Йорк таймс». Всего, согласно отчету Комиссии по рассмотрению жалоб¹⁴, в ходе избирательной кампании и голосования было подано более 3300 жалоб о различных нарушениях. Конечно, для молодой демократии с такими серьезными проблемами в сфере безопасности данный результат неудивителен. Даже в самых развитых странах выборы не обходятся без нарушений. Для правового развития страны важно скорее не количество нарушений, а то, каким образом эти нарушения пресекаются и каким образом и насколько эффективно они расследуются. Приоритет в этом процессе – обеспечение пассивного и активного избирательного права граждан (ст. 33 Конституции).

В данном аспекте имеется ряд серьезных изъянов. Помимо несовершенства самой системы, реализации активного избирательного пра-

■ Право

ва граждан серьезно препятствовали проблемы с обеспечением безопасности. В день выборов было убито 26 человек. При этом талибы не ставили перед собой цель сорвать голосование при помощи убийств. Они стремились «запугать избирателей, вынудить их отказаться от своего права голоса. В день выборов произошло около 400 нападений боевиков... Казалось, что многие из них были направлены лишь на то, чтобы продемонстрировать присутствие талибов»¹⁵.

По мнению некоторых западных аналитиков, «страна просто не готова к прямым президентским выборам и к президентской форме правления по западному образцу»¹⁶. Они предполагают, что наилучшей для Афганистана стала бы парла-

ментарная система¹⁷ и что правительство должно формироваться через механизм Лоя Джирги. Как бы то ни было, внимания заслуживает стремление большинства политических игроков держаться в правовых рамках в борьбе за власть – без применения насилия. Одно это обстоятельство можно считать значительным шагом на пути к верховенству закона.

Alyautdinov A.V. The Role of the President in the Islamic Republic of Afghanistan.

Summary: *The article concerns the role of the President of the Islamic Republic of Afghanistan in the constitutional system of the state and contains a review of the latest presidential elections in 2009.*

Ключевые слова

Афганистан, конституционное право, Президент Афганистана.

Keywords

Afghanistan, constitutional law, President of Afghanistan.

Примечания

1. The Constitution of The Islamic Republic of Afghanistan, 1382 (2004) // Official Gazette № 818, 1382/11/08 (28.01.2004).
2. Rubin B.R. Crafting a Constitution for Afghanistan. // Journal of Democracy, vol. 15, № 3, July 2004.
3. Thier J.A. The Making of a Constitution in Afghanistan.
4. См.: Аляутдинов А.В. Высшие представительные органы государственной власти в конституционно-правовом механизме Афганистана // Право и управление. XXI век. 2011. № 1 (18).
5. Конституционное право зарубежных стран. С. 148.
6. См.: Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. С.430.
7. Конституционное право зарубежных стран. С. 275.
8. Там же.
9. Ferman-e Rais-e Jamkhuri-e Islami-e Afghanistan dar maured-e Taushikh-e Kanun-e Entekhabat, 1388/11/28 (dari) // Official Gazette № 1012, March 12, 2010.
10. Electoral Law // Official Gazette № 850, April 30, 2005.
11. Katzman K. Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance. 2010. – С. 25.
12. Ibid. С. 2.
13. Rahel A., Krakauer J. To Save Afghanistan.
14. Electoral Complaints Commission Final Report. – Kabul. April 2010.
15. The Economist, August 27, 2009.
16. Rahel A., Krakauer J. To Save Afghanistan.
17. Ibidem.