

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СТРАНАХ СОВРЕМЕННОГО МИРА

© 2012 г. Александр Игоревич Черкасов¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются две основные системы правления – президентализм и парламентаризм, их характерные черты и особенности. В данном контексте анализу подвергаются различные формы правления, их достоинства и недостатки. Отмечается, что каждая форма правления функционирует в рамках определенной системы правления, и лишь полупрезидентская республика способна функционировать в рамках как президентализма, так и парламентаризма в зависимости от совпадения (либо несовпадения) партийной принадлежности президента и парламентского большинства.

Annotation: the article deals with two major systems of government – presidentialism and parliamentarianism – and their characteristic features. Within this context different forms of government, their pluses and minuses are being analyzed. It is stressed that each form of government functions within a particular system of government, and only semi-presidential republic can operate within both presidentialism and parliamentarianism depending on coincidence (or lack of coincidence) of party membership of the president and parliamentary majority.

Ключевые слова: система правления, форма правления, монархия, республика, президентализм, парламентаризм, государственный механизм, ветви власти, глава государства, партийная система.

Key words: system of government, form of government, monarchy, republic, presidentialism, parliamentarianism, state mechanism, branches of power, head of state, party system.

В научной литературе (преимущественно политологической) в последние десятилетия все чаще используется термин “система правления”, отражающий взаимоотношения высших органов государства в процессе осуществления государственной власти. Традиционно также используется термин “форма правления”, в рамках которого акцент делается в большей степени на порядок формирования высших государственных органов, нежели на их взаимоотношения (по крайней мере в рамках первичного деления форм правления на монархию и республику). В отечественной литературе даются различные определения формы правления. Так, В.В. Маклаков характеризует ее как “систему формирования и взаимоотношений главы государства, высших органов законодательной и исполнительной власти”². Аналогичных позиций придерживается А.С. Автономов, считающий, что “форма правления определяет порядок формирования высших органов власти и взаимоотношения между ними”³. В.Е. Чиркин определяет ее более развернуто: как “характеристику структуры и взаимоотношений высших органов государственной власти (прежде всего

главы государства, парламента и правительства), их роли в управлении страной, а также способов прямых и обратных связей управляемых и управляющих”⁴.

Две основные формы правления – монархия и республика – характеризуют способы замещения поста главы государства, но не всегда реально отражают особенности взаимоотношений ветвей власти в той или иной стране, конкретную политическую динамику. В указанных целях монархии и республики делятся на отдельные разновидности при достаточно пестром и противоречивом подходе к такому делению в научной литературе. Практика, однако, показывает, что схожие разновидности монархии и республики (например, парламентарная монархия и парламентарная республика) по своим механизмам гораздо ближе друг к другу, чем к иным разновидностям родственной формы правления (целая пропасть существует, например, между абсолютной и парламентарной монархиями, по-разному функционируют президентские и парламентарные республики). Использование же термина “система правления” дает возможность сконцентрироваться на особенностях взаимоотношений высших органов государственной власти, политической динамике.

¹ Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: aligorh@yandex.ru).

² Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006. С. 401.

³ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 200.

⁴ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. С. 152, 153.

В качестве двух основных систем правления в научной литературе выделяются *президентализм* и *парламентаризм*⁵. В условиях президентализма глава государства занимает доминирующее положение в государственном механизме, оказывает решающее влияние на деятельность исполнительной власти, формируя преимущественно по своему усмотрению правительство (по выражению политологов, “правительство исходит от главы государства”), и имеет определенные (порой весьма значимые) рычаги влияния на функционирование парламента. Под парламентаризмом же понимается такая система, при которой правительство несет ответственность перед парламентом, формируется на парламентской основе (т.е. как бы “исходит от парламента”), а полномочия главы государства носят ограниченный характер. Правительство в такой ситуации является центром принятия многих важных государственных решений, будучи также способным направлять деятельность парламента посредством механизмов партийной дисциплины. Особенно наглядно это проявляется при двухпартийной системе. В условиях же многопартийной системы отношения парламента и правительства могут носить более сложный и неоднозначный характер. Весомую роль, как правило, играет глава правительства, степень самостоятельности которого может варьироваться в зависимости от разновидности партийной системы той или иной страны.

Если взглянуть на существующие формы правления сквозь призму систем правления, то большинство стран мира можно подразделить на две группы, практикующие, соответственно, президентализм или парламентаризм. В первую группу войдут президентские и смешанные республики (ниже будет сказано о полупрезидентской республике как специфической разновидности смешанной и ее способности функционировать в рамках обеих систем правления). Ко второй группе будут отнесены парламентарные монархии и парламентарные республики.

В демократическом государстве идеи президентализма наиболее полно воплощены в президентских республиках. Классическая президентская республика – это отнюдь не доминирование президента, исполнительной власти над законодательной, а сбалансированное взаимодействие

различных ветвей власти при наличии сильного как президента, так и парламента, а также независимой судебной системы. В США, например, эффективность осуществления ряда конституционных полномочий президента во многом зависит от способности главы государства добиться поддержки своим мероприятиям со стороны парламента (Конгресса). Это определяется тем, что Конституция США предусматривает достаточно жесткую систему разделения властей, дополняемую системой “сдержек и противовесов”, которая предполагает сочетание самостоятельного функционирования ветвей власти с их взаимозависимостью и взаимным контролем. Так, президент и Верховный суд США действуют на основе законов, принимаемых Конгрессом. В то же время глава американского государства имеет право отлагательного “вето” на такие законы, а Верховный суд может признавать акты Конгресса и президента противоречащими Конституции. Президент производит назначения членов Верховного суда США, которые утверждаются верхней палатой Конгресса – Сенатом. При этом президент может быть отстранен от должности Конгрессом в случае совершения им какого-либо тяжкого преступления.

В президентских республиках развивающихся стран государственный механизм обычно функционировал несколько иначе, поскольку парламента длительное время не являлся реальным ограничителем полномочий президента. В руках главы государства, бывшего во многих африканских странах лидером правящей, а зачастую и единственно легально действовавшей партии, концентрировалась огромная власть, позволявшая ему практически единолично решать многие вопросы государственного управления. В качестве фактически несменяемого и единственного носителя исполнительной власти президент не был обязан следовать советам какого бы то ни было органа или должностного лица. В научной литературе подобные страны были названы монархическими республиками. Причем существует аргументированная точка зрения, согласно которой такая республика должна рассматриваться как самостоятельная и фактически отдельная от президентской разновидности республиканской формы правления, поскольку для нее характерны нарушение баланса между ветвями власти, усиление исполнительной, президентской власти в ущерб другим ее ветвям, доминирование единоличного государственного лидера⁶.

⁵ См., например: *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, 2000; *Stepan A., Skach C. Constitutional Framework and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism* // *World Politics*. Vol. 46. N 1. Princeton, 1993.

⁶ См.: *Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. М., 2005. С. 256.

Сильная президентская власть традиционно была характерна и для стран Латинской Америки, где, несмотря на конституционное закрепление принципа разделения властей, а также принципа ротации, президент обычно занимал доминирующее положение в государственном механизме, чему, в частности, способствовали значительная степень персонализации власти в странах региона, широкое использование заложенных в конституции чрезвычайных механизмов, слабость политических партий и невысокая эффективность деятельности законодательных и судебных органов.

Ситуация в странах “третьего мира” начала несколько меняться (по крайней мере внешне) на рубеже 80–90-х годов XX в. в русле общих процессов демократизации. Так, в африканских государствах были проведены конституционные реформы, предусматривавшие некоторое ограничение сильной президентской власти посредством введения многопартийной системы, принципа разделения властей, ограничения срока пребывания одного и того же лица на президентском посту, определенного расширения полномочий парламента, его контрольных функций по отношению к исполнительной власти.

Аналогичным образом и в ряде стран Латинской Америки произошло некоторое (в целом более значимое, чем в африканских странах) перераспределение властных функций между различными элементами государственного механизма. Отношения между президентом и парламентом во многих латиноамериканских государствах на современном этапе характеризуются “успешным стремлением представительного органа вернуть себе важнейшие конституционные полномочия и стать ведущим государственным органом страны за счет ограничения непомерно широких полномочий главы государства – президента, усиления контроля за его деятельностью в сфере внутренней и внешней политики”. Данная тенденция выражается в разнообразных формах, “начиная с реального применения процедуры импичмента (досрочного отстранения от должности) и кончая увеличением числа законодательных актов, принятых вопреки воле главы государства”⁷.

При этом в указанном регионе есть страны, где нарастают авторитарные тенденции и позиции главы государства, наоборот, усиливаются. Так, принятая в 1999 г. Конституция Венесуэлы увеличила срок полномочий главы государства с

пяти до шести лет, а в феврале 2009 г. президенту Венесуэлы У. Чавесу удалось добиться одобрения на референдуме конституционных поправок, позволивших ему переизбираться на пост главы государства неограниченное число раз⁸.

Несмотря на стремление отдельных стран модифицировать и приспособить к своим условиям модель “классической” президентской республики, последняя во многом остается американским феноменом, для успешного функционирования которого необходим целый ряд условий (например, достаточно высокий уровень политической культуры, национального консенсуса относительно базовых демократических ценностей). Указанная модель обладает рядом достоинств и недостатков, причем последние зачастую преобладают при ее трансплантации на иную, неамериканскую почву. Да и применительно к самим США в научной литературе высказывается мысль о том, что американская система управления успешно функционирует не столько благодаря Конституции США, сколько вопреки ей, и решающую роль здесь играет стремление американцев заставить ее работать⁹.

Президентская модель создает условия для достаточно стабильного функционирования политической системы, и в этом, как это ни парадоксально, ее и сила, и слабость. Главу президентской республики нельзя отправить в отставку по политическим мотивам, да и судьба правительства здесь напрямую не зависит от изменений в соотношении сил между различными партиями в парламенте. Данная модель весьма проста и рациональна, поскольку для нее характерно единство исполнительной власти, концентрирующейся в руках президента. Кроме того, президентская республика формально создает возможности для достаточно эффективного контроля парламента за исполнительной властью вследствие неспособности главы государства распустить парламент. Как отмечают чешские исследователи Й. Благож, В. Балаш и К. Клима, именно в рамках президентской модели “конституционные полномочия законодательной власти в наилучшей степени защищены от возможных посягательств со стороны исполнительной власти”, причем, как свидетельствует опыт США, при должной сте-

⁷ Орлов А.Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. М., 2001. С. 20, 21.

⁸ Предыдущая попытка отменить путем референдума конституционное положение, согласно которому президент мог быть переизбран на очередной срок только один раз, предпринималась в 2007 г. и не увенчалась успехом.

⁹ См.: Sartory G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. Houndmills, 1994. P. 89, 91.

пени реализации принципа разделения властей это касается не только федерального уровня, но и уровня субъектов федерации и нижестоящих уровней управления¹⁰.

Президентская модель с характерным для нее единством исполнительной власти зачастую позволяет более эффективно и стремительно реагировать на различные кризисные ситуации, особенно те, которые носят краткосрочный характер. Сложнее дело обстоит в условиях затяжного кризиса в ситуации, когда действия президента нуждаются в одобрении со стороны парламента или могут быть оспорены в судебном порядке. На первый план при этом выходят ограничительные потенции системы разделения властей, что, по мнению американских исследователей, сужает свободу маневра со стороны исполнительной власти, а в конечном счете – и ее эффективность. В условиях же парламентаризма в большей степени затруднена, наоборот, первоначальная реакция исполнительной власти на кризис, поскольку премьер-министру необходимо согласовывать свои действия с кабинетом, особенно в случае, если последний носит коалиционный характер. В дальнейшем же, когда все необходимые консультации и согласования проведены, исполнительная власть имеет большую свободу для урегулирования кризисной ситуации¹¹.

Поскольку в президентской республике обе ветви власти (законодательная и исполнительная) в значительной степени отделены друг от друга и, имея фиксированный мандат, могут самостоятельно существовать в течение всего срока своих конституционных полномочий, поиск точек соприкосновения между ними, каких-либо компромиссных решений может быть затруднен, тем более что “классическая” президентская модель, по существу, не имеет механизма разрешения противоречий между данными ветвями власти. Отсутствие у парламента полномочий сместить по политическим мотивам главу исполнительной власти, а у президента – распустить парламент “делает обе ветви власти неспособными разрешить политический конфликт, базирующийся на взаимном противостоянии”¹². Особенно затяжным и острым подобный конфликт может быть в условиях еще несформировавшейся демократии, о чем, в частности, свидетельствует неудачная

попытка в свое время внедрить в России модель, близкую к “классической” президентской. Именно фактическая невозможность урегулировать кризис в отношениях между президентом и парламентом в сложившихся конституционных рамках способствовала тому, что осенью 1993 г. конфликт выплеснулся за пределы государственных институтов и привел к известным событиям в Москве.

Как отмечают американские политологи А. Степан и С. Скач в статье, посвященной проблемам президенциализма и парламентаризма, в президентских республиках военные перевороты происходят чаще, чем в странах с парламентскими формами правления. Они объясняют это прежде всего тем, что в парламентских государствах всегда имеется ряд конституционных средств, прежде чем правительственный кризис перерастет в кризис всего режима. Ведь в последних правительство вообще не может быть сформировано, если оно не пользуется хотя бы минимальной поддержкой со стороны парламента, что само по себе уже гарантирует определенную степень согласованности и гармонии в деятельности государственного механизма. В президентских республиках такая гармония совсем не обязательна (особенно в условиях так называемого “разделенного правления”, когда президент и парламентское большинство принадлежат к разным политическим партиям). Здесь практически невозможно отстранить от власти непопулярного президента, не имеющего поддержки ни в парламенте, ни в стране в целом, если только он не допустит какого-либо грубого нарушения конституции¹³.

Анализируя функционирование президентской республики на примере США, следует также отметить, что для нее может быть характерна менее жесткая партийная дисциплина (по сравнению со странами, исповедующими парламентаризм). Как отмечается в американской литературе, с 50-х годов XX в. кандидаты на пост главы государства “стали все меньше полагаться на политические партии и все больше – на собственные ресурсы и популярность”. Они все чаще создавали собственные организации для проведения избирательных кампаний, самостоятельно изыскивали огромные финансовые средства, необходимые для проведения последних. При этом “рекрутирование в президентскую свиту превратилось в игру независимых политических антрепренеров, собиравших для себя деньги и выступавших с

¹⁰ См.: Blahoz J., Balas V., Klima K. Srovnávací ustavní právo. Praha, 2007. S. 105.

¹¹ См.: The Presidency and the Political System. Washington, 1990. P. 74.

¹² Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992. P. 28, 29.

¹³ См.: Stepan A., Skach C. Op. cit. P. 18, 19.

призывами к избирателям скорее в личном, а не в партийном плане”¹⁴.

Порой американскому президенту, ощущающему себя в большей степени общенациональным лидером, чем партийным, и сталкивающимся с определенными трудностями при формировании правящей коалиции в стенах Конгресса, было не легко добиться парламентского одобрения своих мероприятий даже в условиях доминирования в обеих палатах Конгресса возглавляемой им политической партии. В такой ситуации “президенты могли рассчитывать на поддержку в Конгрессе со стороны своих коллег по партии в двух случаях из трех даже тогда, когда каждый голос имел большое значение для Президента”¹⁵.

Так, в годы президентства Дж. Кеннеди (1961–1963) демократическая партия уверенно доминировала и в Палате представителей, и в Сенате. Тем не менее Дж. Кеннеди так и не смог добиться от Конгресса одобрения (и, соответственно, законодательного оформления) ряда своих предложений, направленных, в частности, на расширение гражданских прав, оказание федеральной помощи школьному строительству, улучшение медицинского обслуживания пожилого населения. В течение последнего года пребывания Дж. Кеннеди на посту президента Конгрессом была поддержана вообще лишь одна четверть всех его предложений. По свидетельству американских политологов, не лучше обстояли дела и во время президентства Дж. Картера (1977–1981), многие предложения которого так и не нашли поддержки в Конгрессе или же были последним в значительной степени модифицированы¹⁶.

Как показывают приведенные выше примеры, речь в данном контексте идет преимущественно о президентах-демократах, поскольку демократическая партия традиционно была весьма неоднородной. В партии обычно наблюдалось противостояние между консерваторами (выходцами в основном с Юга страны) и либералами (представлявшими в основном Северо-Восток и Запад). Разногласия между ними порой бывали такими же острыми, “как между республиканцами и демократами”¹⁷.

Для успешного проведения американским президентом своих мероприятий через парламент, таким образом, недостаточно, чтобы возглавляе-

мая им партия контролировала Конгресс. В идеале необходимо также, чтобы “обе ветви власти эффективно контролировались одним и тем же идеологическим крылом этой партии”¹⁸. Подобная ситуация имела место, в частности, в 1933 г. при президенте Ф. Рузвельте, когда обе ветви власти контролировались демократами, ориентированными на перемены, а также в 1965 г. при президенте Л. Джонсоне, когда Конгресс контролировался либеральными демократами.

В отличие от стран, основные законы которых закрепляют систему президентализма, парламентские республики (ФРГ, Австрия, Греция, Индия, Чехия) и парламентские монархии (Великобритания, Бельгия, Испания, Швеция, Япония), как правило, не наделяют главу государства реальной исполнительной властью. Полномочия последнего, за исключением сугубо церемониальных, представительских, здесь обычно осуществляются с согласия и по инициативе правительства. В данном отношении показателен п. 1 ст. 67 Конституции Австрии 1920 г., где подчеркивается, что “все действия, на которые уполномочен федеральный президент, если иное не установлено конституционным законодательством, осуществляются на основании предложений федерального правительства или уполномоченного правительством федерального министра”¹⁹. Аналогичные положения есть и в конституциях других парламентских государств.

В то же время глава государства в условиях системы парламентаризма совсем не обязательно должен рассматриваться как исключительно номинальный институт. Индийские исследователи, например, анализируя роль президента в государственном механизме своей страны, отмечают, что президент принимает присягу защищать и охранять конституцию, которой он обязан руководствоваться в критический момент и которая может дать ему основание в определенной ситуации противопоставить себя правительству в общенациональных интересах²⁰.

Верность данного тезиса относительно недавно была подтверждена на примере другой парламентской республики – Италии, где президент К. Чампи в декабре 2003 г. проявил характер и по собственной инициативе отказался подписать одобренный обеими палатами парламента закон

¹⁴ Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между президентом и Конгрессом. М., 1994. С. 56, 57.

¹⁵ Там же. С. 60.

¹⁶ См.: Wilson J.Q., DiIulio J.J. Jr. American Government: Institutions and Politics. Lexington, 1995. P. 345.

¹⁷ Ibid. P. 346.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М., 2001.

²⁰ См.: Philip A., Shivaji Rao K. Indian Government and Politics. New Delhi, 1984. P. 140.

о регулировании рынка СМИ, вернув его на доработку с пятью страницами замечаний. Данный закон, получивший известность как “Закон Гаспари” (его разработчиком был министр коммуникаций М. Гаспари), касался преимущественно телевидения и позволял сосредоточить в одних руках управление тремя и более телеканалами. Он вызвал резкую критику со стороны представителей СМИ, которые утверждали, что этот закон выгоден исключительно премьер-министру С. Берлускони, который прямо или косвенно контролирует более 90% вещания на итальянском телевидении.

Аналогичным образом в мае 2004 г. президент Турции А. Неджет Сезер наложил “вето” на принятый парламентом по инициативе правительства закон, облегчающий выпускникам религиозных учебных заведений поступление в университеты и тем самым усиливающий влияние исламистов на образование. При этом президент, правда, действовал при поддержке со стороны недовольных данным законом турецких военных, играющих далеко не последнюю роль в политической жизни страны.

Как свидетельствует опыт Румынии, в условиях многопартийной системы без явно доминирующей партии и прямых выборов президента (срок полномочий которого в этой стране был недавно увеличен с четырех до пяти лет) последний может действовать достаточно самостоятельно по отношению к правительству и парламенту, апеллируя в спорных ситуациях к народным массам. Таким президентом в 2004 г. стал популярный среди населения мэром Бухареста Т. Бэеску, достаточно неожиданно победивший во втором туре голосования кандидата от социал-демократической партии, считавшейся в то время партией власти (этим кандидатом был премьер-министр А. Настасе, поддерживавшийся уходящим президентом И. Илиеску). Противостояние Т. Бэеску парламенту и правительству привело к его отстранению от должности в апреле 2007 г. Спустя месяц, однако, состоялся всенародный референдум, вернувший Т. Бэеску в президентское кресло²¹. Причем этот месяц между своим отстранением от должности и референдумом президент

“в буквальном смысле провел на улице”²², выступая на митингах в разных городах и обличая коррупционеров и бывших агентов спецслужб во властных структурах.

Глава государства в рамках системы парламентаризма зачастую играет роль своеобразного резервного инструмента, активизирующегося в условиях кризиса и нестабильности. Резервные потенции данного института могут придавать определенную гибкость государственному механизму, расширять возможности политического маневра. В условиях, когда правительство утрачивает поддержку парламентского большинства или же его деятельность парализуется борьбой различных группировок, роль главы государства в политической жизни возрастает, а круг вопросов, по которым он действует по своему усмотрению, расширяется. Глава государства, таким образом, зачастую оказывается сильнее и самостоятельнее, если положение премьер-министра и его поддержка со стороны парламента слабее.

В условиях же стабильного функционирования государственного механизма в парламентарных странах глава государства может обладать лишь самым общим влиянием на принимаемые решения в силу авторитета своего поста, действуя при этом в основном согласно указаниям правительства.

Исполнительная власть в парламентарных республиках и монархиях, таким образом, функционирует в несколько иных условиях, чем в президентских республиках. Одним из возможных недостатков может быть ее нестабильность при отсутствии устойчивого парламентского большинства. Правительство здесь зависит от доверия со стороны парламента, и любое более или менее значимое изменение соотношения сил в парламенте может сказаться на составе правительства (особенно в странах с коалиционными, многопартийными кабинетами).

Общей тенденцией конституционного развития целого ряда государств является стремление преодолеть недостатки обеих “классических” форм правления (президентской республики, с одной стороны, и парламентарной республики либо монархии – с другой) и синтезировать их позитивные черты, сделав в конечном счете государственный механизм более гибким и стабильным. Опыт последних десятилетий показал, что для эффективного государственного управления “важно не только и, может быть, не столько разделение

²¹ Согласно ст. 95 Конституции Румынии 1991 г. в случае отстранения парламентом президента от должности в результате совершения главой государства “тяжких деяний, которыми нарушаются положения Конституции”, окончательно данный вопрос решается на всенародном референдуме, организуемом не позднее 30 дней с момента отстранения президента (см.: Конституция Румынии // Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 3. М., 2006).

²² Морарь Н. Румыния: время выбора // The New Times. 2008. № 47. С. 40.

властей и система взаимных сдержек и противовесов, сколько установление необходимых взаимосвязей, взаимодействия, взаимосогласованности в работе высших органов государства”²³.

Решение указанных задач осуществляется, в частности, в рамках так называемых смешанных моделей. Среди них выделяются полупрезидентские республики, определенным прообразом которых была в свое время Веймарская республика в Германии (1919–1933 гг.). Феномен таких республик был впервые проанализирован французским исследователем М. Дюверже²⁴.

Полупрезидентские республики обладают рядом устойчивых характеристик, позволяющих рассматривать их в качестве самостоятельной формы правления, имеющей свою особую логику. Суть полупрезидентской модели сводится к достаточно сильной президентской власти, осуществляемой в условиях несколько меньшей степени разделения властей, чем в президентских республиках. Глава государства в полупрезидентской республике, как правило, не является единоличным носителем исполнительной власти, а делит эти полномочия с премьер-министром, возглавляющим правительство. Правительство назначается президентом, но нуждается в доверии парламента и поэтому формируется с учетом результатов парламентских выборов из числа членов победившей на них партии. Полномочия главы государства и главы правительства подчас тесно переплетаются, и формально для принятия отдельных решений требуется согласие их обоих. Глава государства зачастую отвечает преимущественно за решение общих стратегических вопросов, более или менее пристально контролируя отдельные сферы деятельности правительства (например, внешнеполитическую), в то время как премьер-министр несет ответственность за повседневное, практическое управление.

Реальный объем полномочий главы государства в полупрезидентской республике во многом зависит от расстановки партийных сил на внутриполитической арене, порой определяющей как бы различные “прочтения” конституции (более близкое к модели президентализма или, наоборот, парламентаризма), что позволяет приспособлять ее нормы к различным обстоятельствам. Полупрезидентская республика, таким образом, является практически единственной формой

правления, способной функционировать в рамках обеих систем правления.

Классический пример полупрезидентской республики – Франция, где в случае совпадения партийной принадлежности президента и парламентского большинства безусловный примат в сфере исполнительной власти принадлежит главе государства, в то время как на долю премьер-министра и правительства в основном приходится реализация решений, принятых на президентском уровне. Реальный объем полномочий главы французского государства определяется также степенью политического единства парламентского большинства, на которое опирается президент. Глава государства может занимать “менее сильные позиции, когда это большинство расколото, как это случилось в президентство В. Жискара д’Эстена”²⁵ (1974–1981 гг. – *А. Ч.*).

Победа на парламентских выборах партии (блока партий), оппозиционной президенту, резко усиливает дуализм исполнительной власти и приводит к ограничению фактической компетенции главы государства, сужению свободы политического маневра с его стороны. Центром принятия основных политических решений при этом становится правительство, возглавляемое премьер-министром – лидером правящей партии (т.е. партии, опирающейся на поддержку парламентского большинства). Такая ситуация (именуемая в литературе “сосуществование”) имела место в политической истории Пятой Республики трижды. В последний раз она сложилась в 1997 г., когда победу на досрочных парламентских выборах одержала Французская социалистическая партия, оппозиционная занимавшему в то время пост президента Ж. Шираку (опиравшемуся на поддержку правых партий), и продолжалась до мая 2002 г.

В последние годы в условиях достаточно крепких позиций на внутриполитической арене партии Союз в поддержку народного движения, побеждающей как на президентских, так и на парламентских выборах, и относительной слабости других партий политическая система Франции все более функционирует по президенталистскому образцу.

В начале XXI в. во Франции был принят ряд конституционных поправок, призванных сбалансировать отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти и внешне несколько ослабить элементы президентализма (хотя, по сути, они были скорее укреплены).

²³ Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Гос. и право. 1994. № 1. С. 110.

²⁴ См.: Duverger M.A. New Political System Model // European Journal of Political Research. Vol. 8. 1980. N 2. P. 165–168.

²⁵ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 261.

Так, в октябре 2000 г. срок полномочий президента был сокращен с традиционных для Франции семи лет до пяти. Одной из целей данной поправки видится «уменьшение периодов сосуществования “разноцветных” по политическим взглядам президента Республики и Национального собрания»²⁶. Поскольку нижняя палата парламента – Национальное собрание – избирается также раз в пять лет, то теперь парламентские выборы проводятся сразу же вслед за президентскими, что значительно повышает шансы совпадения партийной принадлежности президента и парламентского большинства со всеми вытекающими из этого последствиями.

В июле 2008 г. был принят Конституционный закон “О реконструкции институтов Пятой Республики”, несколько расширивший права парламента, но при этом практически не ослабивший позиций главы государства. Была, в частности, ограничена возможность пребывания одного и того же лица на посту президента двумя последовательными мандатами. В Конституцию 1958 г. была также включена норма о необходимости дачи постоянными комиссиями палат парламента согласия на некоторые назначения, производимые президентом (в том числе членов Конституционного совета, Высшего совета магистратуры, главой которого президент быть перестал). В то же время президент Франции получил право выступать на совместном заседании палат парламента с ежегодными посланиями (по образцу американского президента).

Полупрезидентская республика была предусмотрена и Конституцией Португалии 1976 г. Конституционная реформа 1982 г., расширившая полномочия парламента и ограничившая полномочия президента, однако, ознаменовала собой определенное движение в сторону парламентарной республики. Некоторые черты полупрезидентской республики характерны и для Шри-Ланки, Конституция которой, принятая в 1978 г., была в значительной степени смоделирована по образцу Конституции Франции 1958 г. Как и в Португалии, последующие конституционные поправки здесь усилили элементы парламентаризма. При этом характер политического процесса на Шри-Ланке продолжает во многом определяться совпадением или же несовпадением партийной принадлежности президента и парламентского большинства.

До принятия Конституции 1997 г. черты полупрезидентской республики достаточно рельефно прослеживались в Польше. Институт президента здесь был восстановлен конституционной поправкой от 7 апреля 1989 г., которая наделила главу государства “полномочиями, схожими с президентскими полномочиями, закрепленными во французской Конституции 1958 года”²⁷. Данные полномочия были несколько ограничены так называемой “Малой Конституцией” 1992 г., а с принятием новой Конституции Польша фактически трансформировалась в парламентарную республику. Подобная трансформация была в значительной степени продиктована характерной для польского общества “боязнью сильного лидера”²⁸. Она явилась своеобразной реакцией на стремление амбициозного Л. Валенсы (занимавшего пост президента в 1990–1995 гг.) к максимально самостоятельному использованию своих конституционных полномочий (в условиях, когда политическая опора Л. Валенсы – движение “Солидарность” – все более утрачивала свое влияние), что неоднократно создавало конфликтные ситуации в отношениях между президентом и главой правительства.

Много позаимствовала из французской Конституции 1958 г. и Конституция Казахстана 1995 г., подвергшаяся в 2007 г. реформе. Принятые поправки, правда, внешне несколько усилили элементы парламентаризма при сохранении доминирующих позиций президента в государственном механизме Казахстана. Теперь президент при выборе кандидата на пост премьер-министра обязан предварительно проконсультироваться с парламентскими фракциями политических партий. Как и во Франции, срок полномочий президента Казахстана был сокращен с семи до пяти лет (после 2012 г.). При этом, однако, был устранен запрет на избрание более двух раз подряд в отношении действующего президента страны Н.А. Назарбаева.

Широкое распространение смешанных форм правления, близких к полупрезидентским республикам, но не являющихся ими, находит свое выражение в ряде новейших конституций стран постсоветского пространства. Сложившаяся в этих странах форма правления, как правило, не предусматривает характерного для “классической” полупрезидентской модели формирования правительства партией, победившей на парламентских

²⁶ Конституции зарубежных государств / Сост., авт. введения и вступ. статей к конституциям В.В. Маклаков. М., 2009. С. 68.

²⁷ Гарлицкий Л.Л. Институт президентства в новой Конституции Польши // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 3/4. С. 68.

²⁸ Там же. С. 74.

выборах, что (с учетом широких конституционных полномочий президента и его возможности эффективно влиять на деятельность парламента) удерживает всю систему в рамках президентизма, определяя доминирующие позиции главы государства при фактически любом раскладе сил в парламенте. В России, например, взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей

власти зачастую строились в большей степени в соответствии с логикой дуалистической монархии и в меньшей – с канонами полупрезидентской модели, что в полной мере отвечает той интерпретации президентизма, которая характерна для стран с пока еще недостаточно развитыми демократическими институтами и не вполне сбалансированной системой разделения властей.