

УДК 321.6/.8

ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКАЯ СИСТЕМА КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ

*О.И. Зазнаев, доктор юридических наук, профессор кафедры
политологии Казанского государственного университета*

Каждый, кто сталкивался с проблематикой государственности, знаком с понятием «полупрезидентская республика (система)». Этот термин появился в науке не так давно, но прочно прижился. Сегодня политологи и юристы привычно воспринимают название «полупрезидентская республика», и лишь немногие предлагают от него отказаться. Ситуация сопоставима с физикой, где уже давно «прописался» термин «полупроводник».

Несмотря на то что почти каждый учебник для студентов-юристов и политологов содержит краткую информацию о полупрезидентской республике, следует констатировать, что проблематика этой формы крайне слабо разработана в науке, а потому выявление специфики, преимуществ и недостатков этой системы важно для осмысления и оценки правления.

Актуальность изучения полупрезидентской системы заключается в том, что сегодня в мире количество стран с этой формой правления превышает число президентских режимов (пятая часть государств может быть квалифицирована как полупрезидентские). За последние 15–20 лет эта форма правления стала привлекательной для молодых государств, прежде всего, для республик бывшего СССР и стран Центральной и Восточной Европы. Наконец, Российская Федерация юридически – по-

лупрезидентская республика (хотя и весьма специфическая с усиленным президентским компонентом). Хотя дискуссия о том, какой быть России (президентской, парламентской или полупрезидентской), поутихла в последние годы, тем не менее, с повестки дня не снят вопрос о поиске наиболее подходящей для нашей страны формы правления и нормативно-правовом и практико-политическом совершенствовании системы взаимоотношений в рамках треугольника «президент – правительство – парламент».

Впервые понятие «полупрезидентской режим» появилось в 1959 году на страницах журнала «Монд»¹. В академический оборот оно было введено Морисом Дюверже в 1970 г. Французский профессор подробно раскрыл содержание термина в целом ряде своих работ². Заслуга Дюверже заключается в том, что он отошел от дихотомического деления форм демократического правления на президентские и парламентские и предложил ввести новую категорию, назвав ее полупрезидентской формой. Тем самым он бросил вызов юристам, которые, по его словам, продолжали «читать только две священные коровы – парламентский режим и президентский режим»¹. С легкой подачи Дюверже термин «полупрезидентская система» стал кочевать по научным трудам до тех пор, пока окончательно не прижился.

Безусловно, «полу-» в слове полупрезидентская (система) не означает половины. Полупрезидентская система не половина президентской системы. Это совершенно иная система, имеющая свою собственную природу и логику. «Полу-» не значит также, что система правления находится между президентской и парламентской системами. Полупрезидентская система занимает свое самостоятельное место и, как правило, не движется в сторону президентской или парламентской систем. Это такая система, при которой, с одной стороны, президент избирается всенародно, что свойственно президентским республикам, а с другой – есть ответственность правительства перед парламентом, что бывает в парламентских республиках и парламентских монархиях. Такого уникального сочетания элементов (всеобщие выборы главы государства и парламентская ответственность правительства) нет ни у президентской, ни у парламентской форм. Для президентской системы характерна выборность президента и отсутствие ответственности кабинета перед легислатурой, а для парламентской – отсутствие признака выборности главы государства и политическая ответственность правительства перед законодательным собранием.

Полупрезидентская система – это особая и отдельная форма правления, которая имеет свою собственную природу. Она содержит ряд черт президентского и парламентского режимов, и в этом смысле является смешанной. Английская свадебная поговорка, касающаяся того, как должна одеваться невеста на свадьбе, гласит: «*something old, something new, something borrowed, something blue*» («кое-что старое, кое-что новое, кое-что заимствованное, кое-что голубое»). При конструировании формы правления используют-

ся как старые, так и новые элементы, и нет ничего удивительного в том, что заимствуются какие-то черты президентской и парламентской систем. Но, во-первых, у полупрезидентского режима есть черты, которых нет у его «родителей» (например, дуализм исполнительной власти). Во-вторых, комбинация черт такова, что приводит к появлению нового качества. Это не простое смешение черт, а создание принципиально новой системы, функционирующей иначе, чем традиционные³.

Полупрезидентская форма правления, на мой взгляд, обладает преимуществами. Конструирование этой системы связано с попытками преодолеть недостатки «чистой» президентской и «чистой» парламентской систем. Если ее сравнить с парламентской системой, то таким преимуществом будут всеобщие выборы президента и легитимация власти путем прямых выборов. В полупрезидентской системе существует дуализм исполнительной власти: президент осуществляет политическое руководство, а премьер-министр и правительство – эффективное управление. Как блестяще выразился британский ученый Ричард Роуз, в такой системе премьер-министр дирижирует оркестром, а президент пишет музыку.

Как известно, в президентской системе президент возглавляет правительство, которое парламент не может сместить до истечения срока его полномочий. В парламентской системе хоть и разделены должности главы государства и премьер-министра, но там глава государства (монарх или президент) слаб. В полупрезидентской системе сделана попытка, с одной стороны, обеспечить стабильность власти путем наличия выборной должности президента, а с другой – обеспечить эффективность уп-

равления, когда можно путем вотума недоверия сместить кабинет, который плохо работает.

К преимуществам полупрезидентской системы можно отнести также осуществление арбитража, сочетание стабильности исполнительной власти с ее временной гибкостью, смягчение проблемы доминирования политического большинства, склонность системы к поиску компромиссов, ее «эластичность» в силу необходимости взаимного сосуществования и взаимного «выживания» основных «игроков» — парламента, президента и правительства.

В России и большинстве постсоветских стран, которые по формальным признакам могут считаться полупрезидентскими, воплощение в жизнь «плюсов» этой формы правления связано с преодолением определенных препятствий. Эффективному функционированию полупрезидентской системы мешает неразвитость конкурентной партийной системы, слабость политических партий, персонализация власти, авторитарные традиции, недостаток демократии. Сама по себе эта форма может дать богатые «плоды» только при наличии целого комплекса факторов: соревновательной публичной политики, развитости институтов гражданского общества, культуры согласия и компромисса и прочих компонентах, свойственных плюралистическому режиму. В противном случае, в законодательстве и политической практике происходит перерождение полупрезидентской системы в систему с сильным президентом, неподконтрольным правительством и слабым парламентом, размывается парламентская ответственность правительства. И смысл полупрезидентской системы теряется.

Для создания сбалансированной полупрезидентской системы в Рос-

сии необходимо сокращение объема президентских полномочий, создание эффективной системы сдержек и противовесов исполнительной власти, реанимирование политической ответственности правительства перед Государственной Думой РФ, создание эффективных форм контроля парламента за деятельностью правительства, реальное участие парламента в кадровых назначениях членов правительства.

Некоторые позитивные сдвиги России в сторону полупрезидентской системы наметились в текущем году в связи с приходом к власти нового президента. Впервые в советской и постсоветской истории появилась реальная возможность дуализма исполнительной власти (президент и председатель правительства), что, как было сказано выше, характеризует полупрезидентскую систему. Правда, сегодняшняя двойственность власти, во-первых, существует в рамках одной партии и одного правящего блока, и, во-вторых, ее судьба пока остается крайне неопределенной, так как не исключена монополизация власти со стороны президента или премьер-министра.

Указывая на преимущества полупрезидентской системы, следует помнить и об опасностях⁴, которые она в себе таит.

Во-первых, есть возможность превращения этой формы правления в систему полного президентского монополизма и опасность утверждения режима личной власти. Французского президента Шарля де Голля, который стоял у истоков полупрезидентской Пятой республики, противники обвиняли в авторитаризме, называя «принципатом» и «диктатором». Моноцентризм власти с доминированием президента сформировался в целом ряде полупрезидентских республик постсоветского пространства.

Во-вторых, поскольку президент в полупрезидентской системе избирается на всеобщих выборах, то его убежденность в поддержке народа и обладание им независимой властью могут дать ему право говорить от имени всего народа и принимать решения, ссылаясь на народную поддержку. Если же президент будет считать себя более легитимным по сравнению с парламентом, который тоже избирается всенародно, то возможны проблемы во взаимодействии ветвей власти и конфликты между ними. Россия периода президентства Б.Н.Ельцина продемонстрировала вариант противостояния между главой государства и Государственной Думой.

В-третьих, в полупрезидентской системе заложена возможность конфликта между президентом и правительством (премьер-министром) и возможность возникновения тупиковой ситуации. Исполнительная власть разделена между президентом и правительством, а потому возникает проблема целостного правительства и единого курса в рамках исполнительной власти. В ситуации сосуществования, когда президент и премьер-министр принадлежат к разным политическим партиям, опасность конфликта между ними возрастает. Если президент будет руководствоваться в своей деятельности принципом видного французского политика Жака Шабан-Дельмаса: «президент президентствует, а правительство правит», то проблем не возникнет. Если же президент будет «посягать» на политику правительства и вести себя активно по отношению к проводимому кабинетом курсу, то конфликты неизбежны. Острый конфликт между президентом и премьер-министром, угрожающий государственности, происходит в недавно возникшем государстве Восточный Тимор, кото-

рое может быть отнесено к полупрезидентским системам.

В-четвертых, можно указать также на проблему эффективности «двуглавой власти», которая порождает несогласование в деятельности органов исполнительной власти (президент и правительство), что сказывается на управлении. Я уже приводил образное сравнение Ричарда Роуза о полупрезидентском правлении. Сейчас замечу, что возможны ситуации, когда оркестр отходит от «президентской» партитуры или когда президент «пишет» не ту музыку, предлагая, скажем, для симфонического оркестра сыграть поп или рок.

В-пятых, проблемой является сложность формирования правительства, пользующегося доверием парламента. Тупиковая ситуация может возникнуть тогда, когда партийная система раздроблена. Пример Украины показателен. После избрания Верховной Рады в 2006 г. в течение долгого времени партии и лидеры не могли договориться о создании коалиции депутатских фракций в силу раскола в стане «оранжевых» и их нежелания вступать в коалицию с В. Януковичем. Такая же картина наблюдается и в 2008 г. Но здесь, как мне представляется, трудно «свалить вину» на полупрезидентскую систему, если партии не в состоянии договориться между собой.

Превращение этих опасностей полупрезидентской системы в реальные политические проблемы зависит от целого ряда факторов – ситуативных и структурных.

Итак, полупрезидентская система – это «чистая» форма правления, имеющая свою собственную природу, существенно отличающаяся от президентской и парламентской систем и функционирующая иначе, чем две традиционные. Хотя в этой системе

присутствуют черты, которые мы наблюдаем у двух классических систем, тем не менее, комбинация черт такова, что приводит к появлению нового качества. При этом эта форма правления обладает весомыми преимущест-

вами перед другими. Однако ее «благами» можно воспользоваться лишь при наличии ряда условий, среди которых достаточный уровень демократии, политическая конкурентность и развитость партийной системы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Semi-Presidentialism in Europe* / ed. by R. Elgie. — Oxford: Oxford University Press, 1999. — P. 1, 7.

² *Duverger, M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government* / M. Duverger // *European Journal of Political Research*. — 1980. — Vol. 8. — P. 165–187.

³ *Зазнаев, О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. — Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. — С. 212–213.

⁴ Американский политолог Хуан Линц «опасностями» называет недостатки анализируемой им президентской системы.

Summary

Today the number of the countries with semi-presidential government is more than the ones with presidential. The article enlightens the advantages and disadvantages of this kind of government.