

О НЕКОТОРЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ, ПАРЛАМЕНТСКОЙ И ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

А. А. МАРКАРОВ

За последние восемь лет, в период после провозглашения независимости, Армения успела побывать республикой и с президентской, и с парламентской формами правления. Сегодня в стране действует Конституция с закрепленными в ней полупрезидентскими нормами. Однако политические силы республики ведут активную дискуссию о необходимости внесения изменений в Основной закон, в частности, с целью сужения президентских полномочий и, в целом, установления парламентской формы правления.

В истории политического развития известны случаи внесения изменений в Конституцию, повлекших изменение формы правления; известен пример Франции, превратившейся в период президентства де Голля из парламентской республики в республику с полупрезидентской Конституцией. В политике накоплен определенный практический и теоретический материал, позволяющий сделать определенные обобщения относительно преимуществ и недостатков того или иного нововведения либо той или иной формы правления. В качестве примера, когда изменению в законодательстве, а именно—введению всеобщих выборов премьер-министра в Израиле, предшествовала научная дискуссия, можно привести Международный форум института Израиль-диаспора, состоявшийся в марте—апреле 1989 года. Результатом дискуссии стал объемный список, включавший как преимущества, так и недостатки нововведения. Среди преимуществ введения всеобщих выборов премьер-министра отмечались следующие: электорату будет предоставлена непосредственная возможность выборов премьера, что сведет на нет длительные и трудные переговоры внутри различных коалиций по поводу какой-либо кандидатуры на этот пост; премьер, избранный всеобщим голосованием, будет опираться на поддержку большинства населения, что является немаловажным атрибутом демократического правления; политическая ответственность будет четко сконцентрирована, ибо премьер будет подотчетен электорату, а не партии; коллегиальная ответственность, ослабляющая ответственность, уступит место подотчетности премьер-министра; введение двухступенчатой системы голосования усилит биполярность израильской партийной системы, приведя к выбору премьера, стоящего на лево-либо правоцентристской позиции, сведя к минимуму возможность прихода к власти экстремистских сил. Среди недостатков нововведения отмечались следующие: непосредственные выборы премьера не решают проблему формирования коалиций, она переходит в другую плоскость; эффективность деятельности правительства все равно остается основанной на наличии парламентского большинства, при отсутствии которого возможна кризисная ситуация; внутри обществу возможно формирование и развитие двух полюсов демократической легитимности—премьер-министра и кнессета, что может привести к парализации власти; после выборов премьера на определенный срок может возникнуть проблема его отрыва при утрате народной поддержки; непосредственные выборы премьера приведут к ослаблению малых партий; министры кабинета станут лишь второстепенными чиновниками при премьере; введение прямых выборов премьера не является гарантией создания сильной исполнительной власти и так далее, в целом 19 пунктов¹.

¹ См.: Direct Elections of the Prime-Minister. International Forum of the Israel-Diaspora Institute. In «Parliamentary vs. Presidential Government» (ed. by A. Lijphart), Oxford Univ. Press, 1994, pp. 194—293.

В сущности, дебаты по поводу достоинств и недостатков той или иной формы демократического правления можно свести к трем основным пунктам. Президентская форма правления имеет в своем активе такие преимущества, как стабильность исполнительной власти и большая демократия. Однако ей присущи и некоторые недостатки: возможность возникновения тупика или, иначе говоря, патовой ситуации во взаимоотношениях исполнительной и законодательной властей, ограниченность во времени, или временная жесткость, и правительство, формируемое по принципу «победитель забирает все». Парламентская форма правления, в свою очередь, имеет обратные политические последствия, когда преимущества президентской формы правления выступают как недостатки и наоборот.

Рассмотрим каждую из групп более подробно, остановившись вначале на преимуществах президентской формы правления, а следовательно, на недостатках парламентской. Первой в этом ряду стоит стабильность исполнительной власти при президентализме, основанная на определенном утвержденном Конституцией периоде пребывания президента у власти. В противоположность этому парламентской форме правления потенциально присуща нестабильность исполнительной власти, что является следствием возможного использования выражения вотума недоверия парламентом либо следствием потери правительством поддержки большинства в законодательном органе. Именно этот факт послужил недоброй службой Веймарской республике, так же как и Франции периода III и IV Республик. Не подлежит сомнению, что зависимость кабинета от вотума доверия парламента создает потенциальную возможность нестабильности правительства, примером чего может служить послевоенный опыт политического развития Италии. Одним из решений данной проблемы является закрепление в Основном законе принципа «конструктивного вотума недоверия», принятого в Германии и Испании, смысл которого заключается в невозможности смещения со своего поста премьер-министра, если одновременно с выражением вотума недоверия не будет избран новый глава правительства. Причиной принятия подобного решения послужил опыт Веймарской республики, когда силы, находившиеся на диаметрально противоположных политических позициях, объединенными усилиями смогли свергнуть главу кабинета, но не были в состоянии сформировать коалиционный кабинет, включивший лишь представителей правого и левого крыла парламента, что привело к ситуации, когда место премьера подолгу пустовало. Обычно при наличии в законодательстве принципа конструктивного вотума недоверия членам правительства удается сохранить за собой министерские портфели, однако решения правительства могут постоянно блокироваться парламентариями, что приводит к тупику во взаимоотношениях исполнительной и законодательной властей — проблеме, более характерной для президентской формы правления. Значит, наличие законодательно закрепленного конструктивного вотума недоверия способно предотвратить нестабильность исполнительной власти, однако не решает полностью этой проблемы. С другой стороны, вопрос правительственной нестабильности становится реальным в политической жизни лишь в таких экстраординарных формах как во Франции периода III и IV Республик, когда средняя продолжительность деятельности кабинета равнялась восьми месяцам. Однако в большинстве стран с парламентской формой правления кабинеты функционируют гораздо дольше даже в условиях многопартийных коалиций, что нивелирует разницу между президентской и парламентской формами правления, когда глава исполнительной власти правит в течение четырех-пяти лет несменяемо. С другой стороны, право смещать кабинет в парламентской республике делает возможным оперативное реагирование системы в случае, если правительством допущены серьезные просчеты, тогда как президентализм характеризуется почти полной невозможностью смещения главы исполнительной власти в подобных случаях. Среди преимуществ президентской формы правления необходимо отметить факт непосредственных выборов президента — главы исполнительной власти, — процедура, рассматриваемая как более демократическая по сравнению с выборами премьер-министра со стороны парламента. Демократия не требует всеобщих выборов для всех без исключения общественных, административных должностей, однако выборы президента — наиболее важного и сильного должностного лица в государстве — имеют большую важность. Аргумент в пользу непосредственных выборов президента может служить основанием для предоставления ему функций, больших, нежели простое церемониальное представительство в качестве главы государства. Х. Линц, один из наиболее ярких критиков президентской формы

правления, признает демократическую значимость всеобщих выборов президента в качестве главы исполнительной власти².

На практике многие страны с парламентской формой правления предлагают функциональный эквивалент всеобщим выборам главы исполнительной власти. Это, в частности, оправдано для стран с двухпартийной системой, когда, голосуя за ту или иную партию, электорат косвенно избирает и главу исполнительной власти—лидера победившей на выборах партии. Вышесказанное менее приемлемо для стран с многопартийной системой, когда премьер назначается в результате партийных переговоров, происходящих после выборов. Более того, при многопартийной системе изменения в правительстве либо смена премьер-министра могут иметь место и в промежутке между выборами.

Еще одним демократическим аргументом в пользу президентской формы правления можно назвать тот, что законодательный орган в государствах с парламентской формой правления осуществляет две несовместимые функции: законодательную и поддержку кабинета. Однако, голосуя против законодательных инициатив правительства, парламент способен вызвать правительственный кризис; правительство, в свою очередь, способно «шантажировать» парламент, настаивая на принятии выдвинутых законодательных актов, в противном случае угрожая поднять вопрос о роспуске парламента и внеочередных выборах. По словам Шлезинджера, парадокс доверия со стороны законодательного органа заключается в том, что в странах с парламентской формой правления формально признается главенство законодательного органа, на самом же деле доминирует исполнительная ветвь власти³. Это утверждение справедливо как для стран с двухпартийной системой, с кабинетом, состоящим из представителей партий, обладающей парламентским большинством, так и, в определенной мере, для стран с многопартийной системой, с доминирующим над парламентом коалиционным кабинетом. Лишь в странах с президентской формой правления высший законодательный орган осуществляет функцию, предписанную принципом разделения властей,— функцию законотворчества, при условии наличия у президента ограниченных полномочий на этот процесс.

С другой стороны, существуют демократические же контр-аргументы. Во-первых, разделение властей означает в то же время и разделение ответственности, что может привести к ситуации, когда ответственного просто не найти. Для Бейхота и Вильсона при условии, когда выборщики не в состоянии определить, кто—президент или парламент—ответствен за осуществление политики, теряется один из основных принципов демократии—принцип подотчетности⁴. Во-вторых, концентрация власти в руках одного человека—президента—рассматривается как не соответствующая демократии, хотя здесь приводится и оговорка, что подобное возможно в пред-демократическом обществе и впоследствии исчезнет⁵.

Теперь обратимся к вопросу о недостатках президентализма. В первую очередь это касается вопроса, давшего наибольший повод для критики президентской формы правления, а именно—проблемы возникновения патовых или тупиковых ситуаций во взаимоотношениях исполнительной и законодательной властей, что является следствием сосуществования двух независимых органов и возможности возникновения разногласий между ними. При возникновении подобных ситуаций не существует каких-либо институциональных методов для их разрешения, в отличие от ветоума недоверия, который может выразить парламент, что и поддерживает определенный баланс сил в государствах с парламентской формой правления.

² См.: J. Linz. The Perils of Presidentialism.— «Journal of Democracy», 1990, № 1, pp. 51—69; J. Linz. The Virtues of Parliamentary Democracy.— «Journal of Democracy», Fall 1990, № 1/4, pp. 84—94.

³ См.: A. Schlesinger. Jr. Leave the Constitution Alone. In «Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System», Washington DC, 1985, pp. 144—157.

⁴ См.: W. Bagehot. The English Constitution. In «Parliamentary vs. Presidential Government» (ed. by Lijphart A.), Oxford Univ. Press, 1994, pp. 66—72; W. Wilson. Committee or Cabinet Government? In «Parliamentary vs. Presidential Government», Oxford Univ. Press, 1994, pp. 72—75.

⁵ См.: «Parliamentary versus Presidential Government» (ed. by Lijphart A.), Oxford Univ. Press, 1994, 229 p.

Проблема возникновения конфликта между двумя ветвями власти была поднята еще Монтескье, однако он не верил, что она может быть сколько-нибудь серьезной, так как независимые органы правительства вынуждены действовать по необходимому порядку вещей и будут вынуждены действовать на основе согласия.

Позднее авторы стали придерживаться менее оптимистического взгляда на этот вопрос. Для Комитета по конституционной системе, действовавшего в США, паралич власти является основной проблемой президентского правления в стране, проблемой, требующей фундаментальной институциональной реформы. С. Мейнваринг считает кризисы, возникающие во взаимоотношениях исполнительной и законодательной властей, серьезной проблемой для стран Латинской Америки, адаптировавших президентскую форму правления, указывая в качестве причины на ограниченный характер президентских полномочий⁶.

Одним из возможных решений указанной проблемы можно назвать дисбалансирование двух ветвей власти, в частности, усилив власть, данную президенту, по сравнению с властью законодательного органа, оставив президента во главе более эффективной и деятельной правительственной системы.

Однако подобные действия зачастую расцениваются не как реальный путь решения проблемы, а лишь как мера, обостряющая ее либо указывающая на существующие примеры. Например, Г. Кантор отмечает, что в латиноамериканских странах более озабочены наличием у президентов слишком широких властных полномочий, нежели малой властью, сосредоточенной в руках главы исполнительной власти⁷.

Различия во взглядах Кантора и Мейнваринга можно объяснить тем фактом, что последний в своих исследованиях рассматривает те латиноамериканские страны с президентской формой правления, которые безоговорочно являются демократическими. Однако можно согласиться с ними обоими, ибо президентализм подчас страдает как от тупиковой ситуации, так и от слишком широких полномочий, предоставленных президенту.

Г. Ласки, в свою очередь, утверждает, что президентская форма правления ведет к шатаниям между нормальной тупиковой ситуацией и ситуацией кризисной, характеризуемой активизмом. Х. Линц рассматривает проблему тупиковой ситуации, как возникающую из дуалистической легитимности двух всенародно избранных независимых органов. Одновременно он подчеркивает «плебисцитарную» легитимность президентства», имеющую в своей основе всеобщий характер выборов президента, что зачастую дает повод использовать это обстоятельство для обоснования притязаний президента главенствовать над законодательным органом⁸.

Зачастую тот факт, что президент, в отличие от депутата парламента, избранного лишь частью населения, избран всеобщим голосованием, позволяет ему провозгласить себя единственным представителем народа. Так, 31 января 1964 года генерал де Голль, будучи президентом страны, истолковал Конституцию Франции в крайне спорной форме, объявив, что «неделимая власть в стране полностью верена народом президенту, президенту, избранному им (народом); не существует никакой иной власти, будь то министерская, гражданская, военная либо судебная, которая не была бы дана президенту»⁹.

Если сильную президентскую власть рассматривать не в качестве решения проблемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, а как таковую, то решение ее лежит в плоскости лимитирования власти президента, в ча-

⁶ См.: A. Bicentennial Analysis of the American Political Structure. In «Parliamentary vs: Presidential Government» (ed. by Lijphart A.), Oxford Univ. Press, 1944, pp. 78—90; S. Malwaring. Prepresidentialism in Latin America.—«Latin American Research Review», 1990, 25/1, pp. 157—179.

⁷ См.: H. Kantor. Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President. In: «Presidential Power in Latin American Politics» (ed. by DiBacco Th.), N. Y., Praeger, 1977, pp. 28—39.

⁸ См.: J. Linz. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference. In: «The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives» (ed. by Linz J., Valenzuela A.), Baltimore & L., J. Hopkins Univ. Press, 1994, pp. 3—91.

⁹ Ch. de Gaulle. The Bayeux Manifesto. In: «Parliamentary vs. Presidential Government» (ed. by Lijphart A.), Oxford Univ. Press, 1994, pp. 139—142.

стности лимитирование периода пребывания в должности: в течение одного срока, предусмотренного Конституцией; недопустимость вторичного овладения президентским креслом вообще, либо сразу же на второй срок. При прочих равных условиях подобные действия могут в какой-то мере ограничить права президента, вплоть до того, что превращают президентство в неэффективную систему, вновь репродуцируя проблему тупика. Другое решение проблемы приводит Кантор, предлагая ввести коллегиальную форму исполнительной власти, действовавшую в Уругвае. Однако, на наш взгляд, подобное нововведение приведет к изменениям внутри системы, которую уже нельзя охарактеризовать как чисто президентскую. Иные решения, предлагаемые как Кантором, так и К. С. Нинье, касаются преобразований внутри системы в направлении от президентской формы правления к парламентской и введения коллективного метода принятия решений президентом и его кабинетом, либо превращения членов правительства в субъект доверия законодательного органа¹⁰. Однако пока президент единолично остается главой исполнительной власти, а его министры остаются лишь подчиненными ему чиновниками и/или президент обладает властью назначения и смещения министров, подобные меры вряд ли способны оказать сколько-нибудь значительное влияние.

Поскольку усиление властных полномочий, предоставленных президенту, не столько решает, сколько провоцирует возникновение еще больших проблем, более приемлемыми кажутся решения, предложенные Комитетом по конституционной системе. Основным методом, сводящим к минимуму проблему «разделенного правления», когда пост президента контролируется представителем одной партии, а Конгресс — иной, представляется одновременное проведение как выборов президента, так и выборов в Конгресс. Другим предложением, имеющим цель гармонизировать взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, является допуск членов Конгресса в кабинет без обязательного сложения своих полномочий в Конгрессе¹¹.

Еще одним недостатком президентской формы правления является четкое ограничение во временных рамках или временная жесткость. Так, Х. Линц отмечает, что четко ограниченный период пребывания президента у власти «делит» политический процесс на бесконечные стабильные периоды, не оставляя места для изменений, которых могут потребовать события. Бейхот также отмечает отсутствие «эластичности»: «все определено и не остается места для «революционного резерва», необходимого правительству»¹².

Проблемы могут возникнуть и при передаче полномочий президента ввиду его смерти или недееспособности вице-президенту, который не всегда является наиболее приемлемой кандидатурой на этот пост.

Основным методом, который можно предложить для преодоления жестких, ограниченных периодов президентства, является предоставление законодательному органу права смещения главы правительства, дополненное правом президента распускать законодательный орган — Конгресс, как это, к примеру, было предложено Комитетом по конституционной системе в США. Подобные действия со стороны одной из ветвей власти автоматически ведут к новым выборам как президента, так и парламента¹³.

Третьим из минусов президентской формы правления можно назвать принцип «победитель забирает все», что, по словам Линца, приводит демократическую политику к игре с нулевым результатом, с потенциальным конфликтом, который порождает эта игра. В результате президентских выборов лишь одна партия и лишь один кандидат становится победителем, все остальные оказываются в числе проигравших. Более того, концентрация власти в руках президента дает ему весьма малый побудительный мотив для формирования коалиции, и в результате в условиях поляризованности взглядов внутри государства подобная

¹⁰ См.: Н. Kantor. Ibid; «Parliamentary vs. Presidential Government» (ed. by Lijphart A.), Oxford Univ Press, 1994, 229 p.

¹¹ См.: A. Bicentennial Analysis..., pp. 78—90.

¹² J. Linz. Presidential or Parliamentary Democracy, pp. 12—29.

¹³ См.: A Bicentennial Analysis..., pp. 80—89.

система, когда победитель забирает все, ведет к еще большей поляризованности в обществе¹⁴.

Каково положение в странах, адаптировавших полупрезидентские нормы? Почему именно полупрезидентская система, по словам А. Липхарта, имеет большую привлекательность по сравнению с президентской формой правления¹⁵, в особенности, в странах, ставших на путь построения независимой государственности и переживающих период перехода от тоталитаризма либо авторитаризма к обществу, основанному на демократических нормах общежития.

Сегодня в Армении действует Конституция с закрепленными в ней полупрезидентскими нормами. Именно это позволило относительно безболезненно пережить ситуацию, которая сложилась в политической жизни страны в январе—марте 1998 года. С изменением расстановки сил в парламенте Армении, когда произошел отток сил из фракции Республика и сформировалось новое парламентское большинство в лице депутатской группы «Еуркрама», находящейся в оппозиции к президенту, стал возможен ряд вариантов дальнейшего политического развития. Это в первую очередь роспуск парламента. Однако тогда неизвестно, по какому закону проводились бы новые выборы в Национальное Собрание, да и сами выборы отнюдь не гарантировали необходимого президенту расклада сил в законодательном органе. Другой вариант предполагал сосуществование институтов власти с представителями разноориентированных сил, то есть президента, с одной стороны, и премьер-министра, поддерживаемого парламентом,—с другой. И наконец, третий и осуществившийся сценарий предполагал отставку президента с последующим исполнением его полномочий в период до вступления в должность новозбранного президента спикером парламента либо, если таковое невозможно—премьером. По сути, закрепленный в Конституции гибкий механизм позволил избежать глубокого конституционного кризиса в республике, связанного с возникновением патовой ситуации во взаимоотношениях президента и парламента, что было бы неизбежно в случае, если бы закрепленные в Конституции нормы предполагали наличие преаидентской формы правления в республике.

Можно сказать, что в полупрезидентализме сконцентрированы многие из преимуществ каждой из «чистых» систем. В частности, эта система, альтернативная президентской и парламентской формам правления разрешает проблему взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что является одним из минусов президентализма.

Немаловажен и тот факт, что в полупрезидентализме сконцентрированы преимущества как президентской, так и парламентской форм правления. Это—прямые демократические выборы президента и определенный, стабильный период пребывания в должности, а также способность быстро реагировать на происходящие изменения.

Способность выхода из тупиковой ситуации, а также потенциальная роль президента как арбитра являются сильными аргументами в пользу полупрезидентской системы, хотя ее критики считают, что преимущества президентской и парламентской форм правления не могут сосуществовать так как обе эти формы присутствуют не одновременно, а в фазах. Так, в президентской фазе полупрезидентская система имеет гораздо меньший потенциал для формирования коалиции, нежели в парламентской, а в последней—глава правительства терлет преимущество быть избранным всеобщим голосованием.

Таким образом, в преддверии дискуссии о внесении изменений в Основной закон Армении и их характере необходимо принимать во внимание факторы, касающиеся политических последствий, кроющихся за той или иной формой правления. В особенности необходимо подчеркнуть, что механические изменения в сторону парламентской формы правления при отсутствии институционализированных дисциплинированных партий могут усугубить проблему нестабильности исполнительной власти, свойственной парламентаризму, что выдвигает на первый план необходи-

¹⁴ См.: J. Linz. The Perils of Presidentialism, pp. 52—67.

¹⁵ См.: A. Lijphart. A Constitutional Choice for the New Democracies. In: «The Global Resurgence of Democracy» (eds. Diamond L., Platter M.), Baltimore & L., 1993, pp. 146—159.

