

Президент и правительство: как стабилизировать дуалистическую систему

УРОКИ ФРАНЦУЗСКОГО

Современные дискуссии о трансформации политического режима в России, связанные с выдвижением тандема Владимир Путин – Дмитрий Медведев, актуализировали вопрос о дуалистической системе правления. В отличие от монистической системы правления (в форме абсолютной монархии, парламентской или президентской республики), дуалистическая система предполагает существование смешанной формы правления и, соответственно, феномен разделенной исполнительной власти, носителями которой становятся президент и премьер-министр.

Нетипичность данной ситуации для России, где власть (за исключением периодов анархии) всегда была жестко централизована, породила в обществе целую гамму политических ожиданий.

Функционеры ожидают, как будет выстроена властная вертикаль и проведено перераспределение кадровых ресурсов и полномочий между президентом и премьер-министром (бывшим президентом). Политологи обсуждают голлистскую модель, а некоторые из них в возникшей ситуации усматривают даже угрозу формирования «двоевластия». Несколько упрощая, можно сказать, что все эти споры предполагают, что в России уже существует смешанная форма правления; что она представляет собой аналог французской, а корректировка системы будет иметь, так сказать, закономерный характер и завершится переходом к полноценной президентско-парламентской системе. Насколько оправданы эти ожидания?

Для ответа на этот вопрос необходимо выяснить, что такое дуалистическая система, каковы ее содержание и типология в сравнительной перспективе; в частности, как функционирует дуалистическая система в постком-

мунистических странах Центральной и Восточной Европы.

Дуалистическая система в сравнительной перспективе

Она представляет собой исторически реализованный компромисс между двумя крайностями – парламентской и президентской системами. Ее первой исторической формой стала дуалистическая конституционная монархия. Как показывает ее название, данная форма правления включала два центра власти – парламент и монарха, причем правительство оказывалось в двойном подчинении им обоим.

Смешанный (полупрезидентский) режим, выступивший современным вариантом этой конструкции, обладает сходными характеристиками и в идеальной форме имеет следующие параметры:

- избрание президента республики всеобщим голосованием;
- наделение его достаточно значительной властью;
- введение в качестве противостоящей ему силы премьер-министра и министров, наделенных исполнительной правительственной властью;
- возможность правительства оставаться у власти, только если парламент не противостоит ему.

Первыми примерами смешанного режима принято считать Веймарскую республику в Германии (конституция 1918 года) и Финляндию по конституции 1919 года. Однако наиболее четко данная форма правления оказалась представ-

Конституция Франции предполагала ряд интерпретаций разграничения полномочий президента и премьера

лена во Франции периода Пятой республики, где она была закреплена в Конституции 1958 года и получила теоретическое осмысление в литературе по конституционному праву.

Президент и правительство в дуалистических системах: механизм власти и лидерства

Функционирование механизма разделения властей во французской системе проделало определенную эволюцию. В предшествующий период (при Третьей и Четвертой республиках) полнота реальной исполнительной власти сосредотачивалась в руках премьер-министра, а президент выполнял церемониальные функции. На смену этой конструкции «режима ассамблеи» Конституция 1958 года ввела «бицефальную» модель исполнительной власти, при которой она разделялась между президентом и премьер-министром.

Конституция Франции предполагала ряд возможных интерпретаций конституционных положений о разграничении полномочий президента и премьер-министра (и, соответственно, между двумя аппаратами – Елисейского дворца и Отеля Матиньон).

Согласно первой интерпретации, в отношениях между президентом и премьер-министром установлено разграничение административных полномочий: президент сохраняет превосходство, которое вытекает из его конституционных прав и особой легитимности, рожденной выборами всеобщим голосованием. Но премьер-министр имеет свободу действий в том, что касается руководства правительством, влияния на администрацию, руководства парламентской работой и хода публичных дел.

Согласно второму типу применения, правительство – лишь отражение мысли и действий президента. На разных этапах доминировали разные прочтения конституции.

В процессе редактирования конституции Пятой республики прослеживалась тенден-

ция роста полномочий президента (главенство в армии, промульгация законов и подписание декретов, полномочия в чрезвычайных условиях). Вопрос о том, может ли президент смещать премьер-министра, интерпретировался первоначально положительно (считалось, что власть назначать включает и власть отзывать).

В дальнейшем (особенно с принятием важных конституционных поправок) система эволюционировала в направлении расширения полномочий премьер-министра за счет соответствующего ослабления полномочий президента. Этому способствовали конституционные поправки, отменившие существенные ограничения парламентаризма предшествующего периода, развитие роли политических партий, а также институт контрасигнатуры. Таким образом, в действительности формальная ответственность премьер-министра перед Национальным собранием заменила реальную ответственность перед президентом республики, существовавшую с 1959 до 1986 года.

На чем основана популярность «французской модели»?

Конституционная модель Пятой республики оказалась привлекательна для политических систем переходного типа, но по разным причинам. С одной стороны, она стала актуальна для стран, которые исторически имели парламентский режим или первоначально усматривали в нем лучшую форму правления (в виде, например, Вестминстерского парламентского режима), но затем столкнулись с его неэффективностью и необходимостью радикальных изменений в направлении президентских форм.

Голлистская модель становилась ориентиром и в условиях демократического перехода.

Конституция Греции 1975 года, принятая после свержения диктатуры «черных полковников», закрепляла первоначально президентско-парламентскую форму правления. Она на-

В постсоветских странах доминирующая тенденция состояла в абсолютном приоритете президентской власти

делила президента достаточно весомыми полномочиями, в частности, по назначению премьер-министра (который, однако, должен был пользоваться доверием парламента). Он получал право объявлять референдум (даже при несогласии с этим правительства); право роспуска парламента и отставки правительства, а также приостановления в чрезвычайной ситуации действия определенных норм своими указами.

Эти полномочия, однако, были меньше, чем у французского президента. Когда Шарль де Голль спросил президента Греции Константиноса Караманлиса, почему власть президента не столь обширна в Греции, как во Франции, последний отвечал: «Вы шли от слабого государства к сильному, мы, напротив, решали задачи перехода от диктатуры к демократии». Уже вскоре Греция осуществила конституционную реформу (1986 год), предприняв переход от президентско-парламентской системы к парламентской: роль президента республики в дальнейшем была сведена к роли арбитра.

Конституция Турции 1982 года отказалась от ранее существовавшей модели Вестминстерской системы и вводила смешанную систему («рационализированный парламентаризм», где президент, избираемый парламентом, обрел существенные властные полномочия и функционирует как «брокер власти в политической игре»).

Президент является безответственным в политическом и правовом отношении, но при этом выступает как реальный политик. Премьер-министр и кабинет министров несут правовую ответственность перед парламентом. Президент и премьер отнюдь не всегда одобряют следование одному политическому курсу, иногда вступают в противоречия и столкновения по важным вопросам. Кооперация между президентом и премьер-министром становится проблемой, особенно если они принадлежат к разным партиям или даже разным фракциям внутри одной партии.

С другой стороны, смешанная форма правления может вполне сочетаться с сохранением авторитарного политического режима.

Наиболее показательный пример – тот тип разделения властей, который существовал в Португалии в период диктатуры (конституция 1933 года), обладавший несомненным формальным сходством с тем, который позднее был реализован во французской Пятой республике (на этом основании некоторые полагают, что голлистская модель была заимствована из Португалии). В течение длительного консульства доктора Антониу ди Оливейры Салазара в качестве президента совета министров сокращалась власть президента республики в пользу правительства. Правительство и президент совета министров несли ответственность за общую политику только перед президентом республики, но не перед Национальным собранием.

Дуалистическая система в посткоммунистических странах Европы и Азии

В большинстве стран постсоветского региона, образовавшихся в результате крушения СССР, доминирующая тенденция состояла в абсолютном приоритете президентской власти. В последующее время оппозиция в этих странах выступала с ее критикой и в качестве альтернативы предлагала переход к парламентской форме или к той модели разделения властей, которая соответствует классической французской схеме. С этим связаны попытки конституционных реформ, представленные в ходе цветных революций, выдвигавших изменение формы правления едва ли не как центральный лозунг.

На Украине конституция 1996 года закрепила президентско-парламентскую форму правления.

После оранжевой революции вступили в силу поправки к конституции Украины 1 янва-

ря 2007 года. Они значительно ограничили полномочия президента и превратили страну в парламентско-президентскую республику: часть полномочий президента перешла к парламенту и правительству, которое формирует парламентская коалиция, но президент получил своеобразную компенсацию в качестве права на досрочный роспуск парламента в определенных случаях.

Однако конституционная реформа не позволила преодолеть политический кризис (вы-

возвращение к президентско-парламентской форме, которая ныне оспаривается оппозицией).

В Грузии революция роз 2003 года и конституционная реформа 2004 года выдвинула изменения конституции 1995 года, соответствовавшей российскому образцу, в направлении дуалистической (президентско-парламентской) системы. Этим документом вводился институт премьер-министра, который назначается парламентом по представлению прези-



ражением которого в настоящее время стал конфликт президента и премьер-министра по ключевым политическим вопросам).

В Киргизии переход от президентско-парламентской системы к парламентской или парламентско-президентской также стал основным лозунгом революции тюльпанов, свергнувшей президента Аскара Акаева в 2005 году. Дальнейшие конституционные дебаты между президентом и оппозицией вращались вокруг проблемы ограничения президентских полномочий. Если пятая редакция конституции (ноябрь 2006 года) означала движение в направлении парламентско-президентской формы, то шестая, принятая в декабре 2006 года, представляла собой «реванш» президентской стороны и

дента; правительство формируется премьером по согласованию с президентом; президент получает право роспуска парламента, если последний не может утвердить правительство. В случае парламентского вотума недоверия правительству президент, на выбор, отправляет в отставку правительство или распускает парламент. Эти конституционные изменения, однако, не привели к радикальному ослаблению президентской власти и даже способствовали формированию режима личной власти президента в Грузии.

Для всего постсоветского региона характерен конфликт двух базовых ценностей переходного периода – демократии и сохранения стабильности.

Дуалистические системы, как было показано, вообще характеризуются известной правовой неопределенностью в регулировании отношений президента и правительства, которые не могут быть четко зафиксированы уже в силу их постоянной изменчивости (наличия или отсутствия парламентского большинства у президента), а также предоставления определенного простора практике и политической импровизации. В постсоветском контексте эта неопределенность еще более возрастает в силу отсутствия традиций парламентаризма и многопартийности, ориентации общества не на формальные институты, но на лидеров.

Следовательно, заимствование французской модели и методов ее легитимации отнюдь не всегда приводит к «демократизации по-французски», поскольку имитаторы обычно игнорируют три фактора:

- во-первых, существование длительных традиций демократии, парламентаризма и политических партий;
- во-вторых, последующее развитие французского конституционализма, которое имело в целом тенденцию к ослаблению президентской власти;
- в-третьих, унитарный характер государства и роль национального подъема, связанного не в последнюю очередь с личностью де Голля.

Отсутствие этих факторов делает модель нестабильной, порождает конфликт легитимности двух центров власти – парламента и президента и может стать поэтому способом перехода к авторитаризму.

Российский политический режим и тенденции его развития

Российская форма правления не может быть отождествлена ни с одной из классических моделей, то есть не является парламентской, президентской или смешанной. В то же время она имеет формальное сходство со смешанной системой, объясняющееся доминирующим влиянием французской модели на Конституцию Российской Федерации 1993 года. Своеобразие трактовки смешанной формы правления, предложенной в постсоветской конституции России,



а также принятых по ее образцу конституциях новых независимых государств (бывших союзных республик – Армении, Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Киргизии, Украины и др.) заключалось в том, что, взяв за основу французскую модель, они существенно модифицировали ее. Главное отличие от смешанной формы (как она представлена в Веймарской республике, Пятой республике, а также в других многочисленных воспроизведениях) состоит в отсутствии реального парламентского контроля над правительством и возможности его роспуска посредством вотума недоверия. Подобный вотум в случае противостояния скорее завершится роспуском парламента. Если прибавить к этому ключевую роль президента в формировании и отстранении прави-

Российская форма правления – рационализированная версия дуалистической конституционной монархии

тельства даже в условиях отсутствия стабильного парламентского (или партийного) большинства, которое имело место в России и ряде других стран (и вполне вероятно в будущем в условиях пропорциональной избирательной системы), то очевидно, что президент в такой системе будет сохранять определяющую роль в конструировании исполнительной власти и определении направлений ее деятельности. Кроме того, в российской модели отсутствует такой ключевой элемент смешанной формы, как контрастность президентских указов.

Российская форма правления представляет собой в известном смысле рационализированную версию дуалистической конституционной монархии, но она не включает тех сдержек главы государства, которые присущи данной форме правления (в виде контрастности актов монарха премьер-министром).

Фактически российская политическая система устроена таким образом, что президент России находится над системой разделения властей, выступает посредником между властями и в роли гаранта Конституции (в других странах эта роль отводится чаще всего парламенту или конституционному суду). Поэтому сторонники интерпретации данной системы как смешанной ищут аналоги российского режима не столько в государствах современного периода, сколько в исторических формах режима.

Российская форма правления, следовательно, сохраняет большинство компонентов дуалистического режима с формальным и реальным доминированием президента в системе органов государственной власти.

Характерная особенность данной системы в ее российском издании – реальное преобладание власти главы государства, который, не будучи конституционно (в отличие от президента США) главой исполнительной власти, на деле осуществляет эти функции, продолжая традиции монархического и советского периодов. Возможно, здесь более уместно говорить о смешанной форме не в реальности, а скорее в потенции. Поэтому при внешнем сходстве со смешанной системой она в функциональном

отношении не без основания определяется иногда как сверхпрезидентская система (учитывая, прежде всего, практически неограниченное указное право президента).

Если этот анализ российской модели правомерен, то теоретически возможно обсуждение трех стратегий ее реформирования: в направлении парламентской системы, классической президентской и смешанной.

В случае перехода к смешанной системе в центре внимания оказывается обеспечение ее основных параметров: необходимо расширить прерогативы парламента, ввести контрастность президентских указов, добиться введения ответственности правительства перед парламентом и возможность его отстранения в случае вотума недоверия.

Эти преобразования позволяют говорить о правовых основаниях перераспределения полномочий между президентом и премьер-министром.

Текущая корректировка российской системы, связанная с возможным перераспределением полномочий президента и премьер-министра, не затрагивает этих принципиальных положений.

Она опирается на ту модель разделения властей, которая зафиксирована в действующей Конституции и, по-видимому, не предполагает ее корректировки.

Новая конфигурация власти предстает поэтому не конституционной, но структурной или кадровой. Она включает новое прочтение конституционных норм о распределении полномочий между президентом и премьер-министром, в первую очередь между администрацией президента и правительством.

Внешне это выглядит как расширение полномочий правительства (ранее полностью зависимого от аппарата президента), которое становится не техническим, но профессиональным. Эксперты прогнозируют, что отношения президента и премьер-министра будут строиться на основе биполярной конструкции власти: два одинаковых решения и две подписи под ними. Эти решения будут проводиться

Отношения президента и премьер-министра могут строиться на основе биполярной конструкции власти

президентом с обязательным учетом позиции правительства. Таким же образом предполагается выстроить кадровые решения (например, назначение губернаторов): премьер-министр вносит кандидатуру, а президент ее одобряет.

Юридические основания для такой трансформации режима не являются определяющими.

Вся реформа осуществляется на основе добровольного делегирования полномочий от одного центра власти (президента) к другому (правительству и премьер-министру). Речь идет прежде всего о «перетекании кадровых ресурсов» и личных отношениях двух лидеров и их команд.

Этим новым тенденциям соответствует, в частности, и расширение указного права, планируемое предоставление высшим чиновникам права совмещения различных государственных постов, начавшийся процесс «перетекания кадровых ресурсов» из администрации президента к администрации премьер-министра, идея объединения всех ведомств силового блока и создание суперведомства, подчиненного (если не юридически, то фактически) премьеру.

Не исключена идея объединения кадровых подразделений аппарата правительства и администрации президента: в этом случае руководитель первой структуры получит возможность контролировать формирование и все назначения во второй.

Любопытна в этой связи информация о предполагаемом соединении Кремля и Белого дома с помощью подземного туннеля для «удобства перемещения» чиновников: эта проектируемая система коммуникаций напоминает ту, которая существует в США, но там она связывает Конгресс и Сенат, а не законодательную власть и Госдепартамент.

Перераспределение полномочий между президентом и премьер-министром в этом контексте вполне реализуемо без конституционной реформы и отнюдь не ведет к «двоевластию», как опасаются некоторые аналитики. Новая система «сдержек и противовесов» опирается на фактическое перераспределение законодательных и административных полно-

мочий двух центральных фигур политического руководства.

Президент в этой конструкции сохраняет свои конституционные полномочия по назначению и смещению правительства, но премьер-министр получает возможность (в качестве лидера партии, имеющей квалифицированное большинство для проведения конституционных поправок) добиваться в случае необходимости изменения Основного закона.

Ключевое значение для перспектив данной конструкции имеет решение проблемы кадрового потенциала и политического лидерства – определение того, кто обладает правом окончательного решения внутри тандема (независимо от формальной структуры распределения полномочий).

Эти реформы отражают трансформацию политической системы в направлении дуального (параллельного) конституционализма. Это не дуализм власти, но дуализм оформления власти – конституционный параллелизм как способ интерпретации основного законодательства.

Российская конституционная неопределенность «вообще» – хорошая основа для политической импровизации: вопросы переходят в область практики (то же самое во Франции). Ее возможные последствия – не переход к президентско-парламентской системе, а новая модификация подобной неопределенности. В конечном счете, эти изменения не принципиальны. Возможна некоторая рационализация отношений президента и премьер-министра, разделение полномочий в ряде сфер, но это не двоевластие.

В современной литературе идут споры о той форме правления, которая существует в России. Согласно одной точке зрения, в России представлена смешанная республика, природа которой определяется по-разному: полупрезидентская, полупарламентская и даже «недопарламентская». Ближайший аналог этой системы усматривается в Пятой республике во Франции. Она получила название смешанной формы правления, хотя сама эта формула весьма амбивалентна и включает поли-

тические режимы с разной тенденцией (от близких к парламентским до «республиканской монархии»).

Возможные корректировки российского политического режима: границы и следствия на современном этапе

Для переходных политических режимов принятие дуалистической модели имеет определенный смысл. Оно связано со стремлением совместить демократические институты парламентаризма и сильную и работоспособную исполнительную власть главы государства, а также зарезервировать за ним чрезвычайные полномочия на случай кризиса.

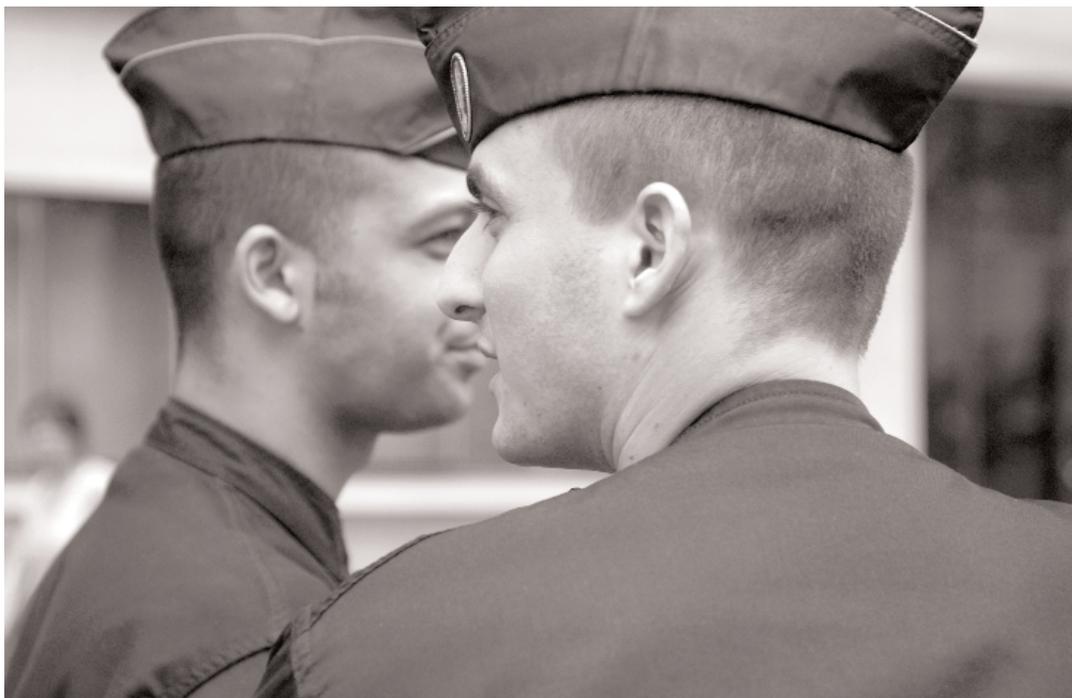
Это обстоятельство порождает неустойчивость дуалистических систем в странах с нестабильным политическим процессом и действительно может привести к феномену двоевластия (как это показывает, в частности, ряд конфликтов в посткоммунистических странах

не кажутся убедительными. Хотя структура конституций и разделения властей в России и других странах, принявших ее образец, напоминает французскую, здесь, как было показано, не действуют те специфические инструменты сдержек и противовесов, которые были заложены в основу модели Пятой республики (в виде реальной парламентской ответственности правительства, контрастности указов президента, ограничений его указного права).

Нет здесь и развитой системы политических партий, конкуренция которых способна менять баланс политической системы.

Премьер как лидер парламентского большинства имеет возможность заблокировать законотворческую деятельность. Основной инструмент выхода из возможного конфликта не правовая стабильность, но конструирование параллельных структур власти.

Разговоры о двоевластии необоснованны, если премьер и президент опираются на одну партию. Возможно ли рассчитывать на создание прецедента ответственного правительст-



Восточной Европы и, особенно, государствах постсоветского пространства, решившихся экспериментировать с дуализмом).

Однако в России и других государствах постсоветского пространства опасения двоевластия

ва? Скорее всего, нет, так вопрос не стоит, поскольку централизация власти сохраняет значение. Система сдержек и противовесов в России отсутствует, но есть разделение власти по факту.