

УДК 321

## АТИПИЧНЫЕ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ И ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКИЕ СИСТЕМЫ

*О.И. Зазнаев*

### Аннотация

Проблема атипичных форм правления слабо разработана в современной науке. Автор подвергает критике традиционную типологию форм правления (президентский и парламентский режимы) и предлагает иную классификацию (президентская, парламентская, полупрезидентская и ассамблейно-независимая системы). Каждая атипичная форма, по мнению автора, представляет собой не простой симбиоз черт разных «чистых» систем, а оказывается «привязанной» к определенному «материнскому» типу. В статье подробно анализируются разновидности атипичных президентских и полупрезидентских систем, их характеристики, специфика конституционного закрепления, практика функционирования, а также оценки, имеющие место в политической науке.

В политической науке и юриспруденции наибольшее распространение получила классификация форм правления, при которой выделяются три разновидности монархии (абсолютная, дуалистическая и парламентарная) и две разновидности республики (президентская и парламентарная). Все иные формы рассматриваются как смешанные, в частности, к числу смешанных форм относятся монархия с элементами республики (например, Малайзия, где монарх избирает девять султанов сроком на пять лет) и республика с монархическими элементами (например, Конституция КНДР навеки закрепляет должность президента страны за умершим Ким Ир Сенгом, а фактически ее занимает его сын Ким Чен Ир) [1]. Если оставить вне поля зрения абсолютные и дуалистические монархии, характеризующиеся монополизмом монарха в системе государственных органов, а также разные формы власти с одним абсолютно доминирующим институтом при полном слиянии ветвей власти (президентско-монократические, президентско-милитарные, суперпрезидентские, системы с абсолютной монополией одной партии наподобие СССР и пр.), то классификация форм правления будет выглядеть так: президентская и парламентская системы. Все иные формы подпадают под категорию смешанных систем (или полупрезидентских).

Обращает внимание на себя тот факт, что количество стран, отнесенных к смешанным формам, составляет значительную долю среди современных государств. Двухчленная типология (президентский и парламентский режимы как идеальные типы) безнадежно устарела в современном мире. Со времени принятия Основного закона США конституционный инжиниринг продвинулся далеко вперед: государства экспериментируют с разными комбинациями элементов

форм правления, порой соединяя, казалось бы, противоречащие друг другу компоненты (президентский способ формирования правительства и политическую ответственность кабинета перед парламентом; парламентский способ формирования правительства и отсутствие вотума недоверия кабинету; парламентские процедуры формирования и ответственности правительства и всенародные выборы премьер-министра и т. д.). Это требует пересмотра традиционной классификации и осмысления необычных форм. Сохранение президентско-парламентской дихотомии равносильно тому, чтобы в третьем тысячелетии поделить средства передвижения человека на лошадиные повозки и корабли.

Попытаюсь исправить недостатки и проведу типологизацию форм правления. Два критерия классификации могут быть выделены: 1) всеобщие выборы главы государства (характеристика президентской системы); 2) парламентская ответственность правительства (компонент парламентской системы). В результате деления получаем четыре взаимоисключающих друг друга типа – президентский, парламентский, полупрезидентский и ассамблейно-независимый (см. табл. 1).

Табл. 1

Типология форм правления

Форма правления	Всеобщие выборы главы государства	Парламентская ответственность правительства
Президентская	+	–
Парламентская	–	+
Полупрезидентская	+	+
Ассамблейно-независимая	–	–

Каждый из четырех типов представляет собой самостоятельный режим с отличительными признаками, т. е. члены деления являются идеальными («чистыми») типами. *«Чистая» президентская форма* (президентиализм) (Бразилия, Грузия, Мексика, США, Филиппины и др.) характеризуется всеобщими выборами главы государства, являющегося одновременно главой исполнительной власти, и отсутствием ответственности президентского правительства перед парламентом. *«Чистая» парламентская форма* (парламентаризм) (Великобритания, Индия, Канада, ФРГ, Япония и др.) зеркально противоположна президентской системе. Здесь правительство несет политическую ответственность перед парламентом, но института всенародных выборов высших должностных лиц нет. *«Чистая» полупрезидентская форма* (полупрезидентиализм) (Армения, Польша, Португалия, Финляндия, Франция и др.) представляет собой комбинацию двойных всеобщих выборов (президента/главы исполнительной власти и парламента/палаты парламента) и политической ответственности кабинета перед законодательной властью. *«Чистая» ассамблейно-независимая форма* (Швейцария – единственный случай) отличается одновременным отсутствием двух признаков: здесь нет ни всеобщих выборов главы государства/правительства, ни парламентской ответственности кабинета.

В жизни «чистота» форм нередко нарушается, и образуются отклоняющиеся варианты и исключения, которые я назвал *атипичными формами*. Каждая

атипичная форма оказывается «привязанной» к определенному «материнскому» типу, но при этом приобретает признак или признаки другой формы. Сравнительный анализ конституционного законодательства и политической практики позволил не только выделить атипичные формы, но и классифицировать их. В наименовании систем использовались термины «президентская республика с элементами парламентаризма» и «парламентарная республика с элементами президенциализма», которые применяет В.Е. Чиркин по отношению к полупрезидентским республикам (Финляндии – в первом случае и Украине – во втором) [2, с. 262]. Итак, моя классификация атипичных форм правления выглядит следующим образом.

Табл. 2

## Атипичные формы правления

<b>I. Атипичные президентские системы</b>	
1) президентская система с элементами псевдопарламентаризма	Аргентина (1853–1994 гг.); Чили (1925–1980 гг.)
2) президентская система с элементами реального парламентаризма	
а) президентская система с непрямыми выборами президента	Боливия
б) президентская система с парламентской ответственностью кабинета и (или) министров	Аргентина (1994 – н. в.); Венесуэла; Гватемала; Колумбия; Парагвай; Перу; Уругвай
3) президентская система с гипертрофированными элементами парламентаризма	проект реформы формы правления в Боливии (1994 г.)
<b>II. Атипичные полупрезидентские системы</b>	
1) полупрезидентская система с элементами президенциализма	Белоруссия, Казахстан, РФ и др.
2) полупрезидентская система с элементами парламентаризма	Австрия, Ирландия, Исландия и др.
<b>III. Атипичные парламентские системы</b>	
1) парламентская система с элементами президенциализма	Израиль, Ливан
2) гиперпарламентская система с элементами президенциализма	ЮАР
3) парламентская система с гипертрофированными элементами президенциализма	проект нидерландской партии «Демократы-66»

В данной статье проанализированы атипичные президентские и полупрезидентские системы. Анализ атипичных парламентских систем – тема отдельного разговора.

## Атипичные президентские системы

### 1. Президентская система с элементами псевдопарламентаризма

В некоторых странах Латинской Америки из-за сложности организации и дороговизны [3, с. 11] не проводился второй тур выборов президента, и конгресс путем голосования определял главу государства. В Аргентине (1853–1994 гг.) существовали косвенные выборы президента. Если ни один из кандидатов не набирал абсолютного числа голосов выборщиков, то конгресс на совместном заседании палат избирал президента и вице-президента (раздельно) из двух кандидатов, оказавшихся впереди в первом туре голосования [4, с. 441]. В Чили (1925–1980 гг.) при отсутствии абсолютного лидера в первом туре голосование переносилось в конгресс, который на совместном заседании палат тайным голосованием избирал президента из числа двух претендентов, набравших большинство голосов избирателей на общенациональных выборах [4, с. 444, 445]. В обеих странах существовала традиция, в соответствии с которой конгресс выбирал кандидата, получившего на всеобщих выборах наибольшее число голосов [5, с. 158], а, значит, парламент не искажал волю избирателей, а лишь избавлял их от необходимости идти на выборы во второй раз. Таким образом, аргентинский и чилийский случаи, по сути, мало чем отличались от «чистой» президентской формы. Поэтому их можно назвать *президентскими системами с элементами псевдопарламентаризма*.

### 2. Президентская система с элементами реального парламентаризма

**2.1. Президентская система с непрямыми выборами президента.** Согласно ст. 90 действующей Конституции Боливии 1967 г. (с поправками 1994 г.) если на всеобщих президентских выборах ни один из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов, то президент и вице-президент (раздельно) избираются обеими палатами конгресса из двух кандидатов (до 1994 г. – из трех), лидировавших на всеобщих выборах [4, с. 442]. Основой боливийской системы является политика коалиций: президент избирается парламентом на базе поствыборных межпартийных соглашений, гарантирующих и поддержку большинства конгресса, и согласие между законодательной и исполнительной властью [6, с. 13]. В новейшей истории страны президентами избирались кандидаты, которые в ходе первого тура всеобщих выборов занимали первую, вторую и третью позицию (в отличие от Аргентины и Чили, где парламент всегда голосовал за претендента с наибольшим числом голосов избирателей и тем самым «ратифицировал» выбор народа).

Аномальная форма правления Боливии породила множество разных оценок. Одни авторы относят эту страну к категории *президентских систем*, особо не обращая на то, что президент избирается конгрессом. Другие (М.С. Шугарт и Дж. Кэри) преувеличивают признак отсутствия ответственности правительства перед парламентом и включают Боливию в группу *ассамблейно-независимых* режимов наряду со Швейцарией [7, с. 84]. Х. Линц делает акцент на парламентских признаках системы: «боливийская политика работает во многих отношениях так, как она работала бы, если бы была парламентской – с пактами..., многопартийными правительствами, «вотумом недоверия» со стороны

конгресса (здесь Линц использует термин «вотум недоверия» в переносном смысле как недовольство парламента, поскольку конституцией не предусмотрен вотум: президент и возглавляемое им правительство не несут политической ответственности и действуют в течение фиксированного срока полномочий – 4 года – О.З.), который привел к отставке Президента Силеса Суасо в 1985 г., но без многих характеристик настоящей парламентской системы» [8, с. 38]. Р.А. Майорга соглашается с Линцем и подчеркивает, что функционирование боливийской системы более сравнимо с *парламентской*, а не с президентской логикой [6, с. 3].

Боливийская форма правления есть гибрид, сочетающий президентские и парламентские черты. К числу парламентских черт можно отнести выборы президента конгрессом; межпартийные парламентские коалиции как основа для формирования правительства; связанность президента коалиционными соглашениями при назначении министров в обмен на голосование за его кандидатуру в парламенте; доминирующая тенденция консенсусной политики в процессе построения коалиций и принятия решений в конгрессе. Вместе с тем президентские черты выражены достаточно четко: президент и его кабинет не зависят от вотума доверия конгресса; срок их полномочий четко фиксирован; президент назначает министров без ограничений, формально ему не требуется парламентское согласие на такие назначения; кабинет полностью подотчетен президенту; президент может смещать любого министра; отсутствует институт роспуска конгресса или одной из его палат; статус конгресса типичен для президентской системы.

В литературе эту форму правления называют *парламентаризированной президентской системой* (Х. Линц, Р.А. Майорга) [8, с. 86; 6, с. 4]. С таким определением можно согласиться, поскольку в Боливии произошла частичная утрата основного президентского признака – всеобщих выборов президента (речь идет именно о частичной утрате признака выборности президента населением, т. к. не следует сбрасывать со счетов вариант, при котором в первом туре один из кандидатов набирает абсолютное большинство голосов и становится президентом; кроме того, не следует забывать, что кандидатуры для голосования в конгрессе все же определяются на всеобщих выборах), но активно используются парламентские механизмы во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью.

Крупный американский политолог и латиноамериканист, бывший советник Президента Боливии по конституционным вопросам А. Валенсуэла позитивно оценивает выборы президента конгрессом Боливии и предлагает распространить этот опыт на другие страны с целью нейтрализации слабостей «чистой» президентской системы. Он пишет о том, что «президент, избранный конгрессом, – это такой президент, который знает и цену, и важность компромисса с политическими противниками и хорошо осведомлен о необходимости сохранения жизнеспособных коалиций в конгрессе» [9, с. 13]. По его мнению, в Боливии демократия победила отчасти благодаря тому, что факт избрания президента конгрессом послужил стимулом к формированию дееспособных коалиций большинства. В частности, такая коалиция смогла реализовать программу макроэкономической стабилизации, покончившей с ростом гиперинфляции в

Боливии [9, с. 13]. Однако не все согласны с положительной оценкой боливийского конституционного эксперимента. Так, другой латиноамериканист Р.А. Майорга утверждает, что «конечно, система правления Боливии не может быть принята во внимание как модель для других» [6, с. 2].

Однако то, что, по мнению Валенсуэлы, для Боливии стало «плюсом», для Чили обернулось «минусом». Президентские выборы 1970 г. (в Чили, как было сказано выше, в этот период президент избирался конгрессом, если ни один из кандидатов на общенациональных выборах не набирал абсолютного большинства голосов) привели к образованию коалиции между христианскими демократами и левыми, которая избрала президентом лидера Социалистической партии Сальвадора Альенде. Однако затем христианские демократы перестали поддерживать Альенде, но он сохранил свой пост. Правительство стало нежизнеспособным, а сам президент пытался реализовать указами отчаянную стратегию управления. Выходом из тупиковой ситуации мог бы стать импичмент президента в случае победы оппозиции на выборах в конгресс или проведение правительственной программы через парламент в случае победы пропрезидентских сил. Однако ни того, ни другого не произошло, и конфликт завершился в 1973 г. пиночетовским путчем [9, с. 13].

**2.2. Президентская система с парламентской ответственностью кабинета и (или) министров.** Этот тип представляет собой более распространенный вариант по сравнению с предыдущей формой. Целый ряд стран (Аргентина, Венесуэла, Гватемала, Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай) ввели парламентскую ответственность отдельных министров и (или) кабинета при сохранении основных механизмов президентской формы правления. Тем самым они сделали шаг в направлении французской Пятой республики, но до конца так и не оформили полупрезидентскую систему.

Вынесение вотума недоверия со стороны конгресса существует в отношении *главы кабинета министров* в Аргентине: он может быть смещен с должности абсолютным большинством голосов каждой палаты конгресса [4, с. 442]. *Отдельному министру* может быть вынесена резолюция порицания в Венесуэле, Гватемале, Колумбии и Парагвае. Усложнены процедуры смещения членов кабинета в Гватемале и Парагвае. В Гватемале предложение о вотуме недоверия в отношении любого министра (до четырех одновременно) выносится на рассмотрение четырьмя или более депутатами. Министры могут быть смещены со своих постов путем голосования в конгрессе. Если президент не согласен с вотумом недоверия, то конгрессу требуется двумя третями голосов подтвердить свое решение об отставке [4, с. 451, 452]. В Парагвае каждая из палат конгресса своим решением, принятым абсолютным большинством голосов, может вызвать на заседание министров и других высших государственных служащих и обратиться к ним с запросом (процедура интерпелляции). Если вызванное должностное лицо не явится на заседание соответствующей палаты или палата посчитает его объяснения неудовлетворительными, тогда две палаты двумя третями голосов выносят вотум недоверия в отношении должностного лица и рекомендуют президенту освободить его от должности [4, с. 455].

Вотум парламентского недоверия *в отношении отдельного министра или всего кабинета* предусмотрен конституциями Перу и Уругвая. В Перу предложения о вотуме недоверия должны быть сделаны не менее чем 25% от числа членов конгресса. Решение считается принятым, если за него проголосовало абсолютное большинство членов конгресса [4, с. 457]. В Уругвае отдельным министрам или всему кабинету может быть выражено недоверие абсолютным большинством голосов членов Генеральной Ассамблеи (Генеральной Ассамблеей называется совместное заседание палат конгресса). Если за вотум недоверия проголосует менее двух третей депутатов, то президент может наложить на него вето (?!). Если затем Генеральная Ассамблея оставит свое решение в силе как минимум тремя пятими голосов, то президент может распустить обе палаты парламента, и новые выборы пройдут в течение двух месяцев. Вновь избранная Генеральная Ассамблея должна подтвердить или аннулировать вотум недоверия абсолютным большинством голосов [4, с. 459].

Эквадор в новой Конституции, принятой в 1998 г., отказался от политической ответственности министров. Прежняя Конституция предусматривала увольнение министров большинством голосов конгресса «за нарушения, совершенные в процессе осуществления государственной службы», причем министр, которому конгресс выразил вотум недоверия, не имел права занимать государственные должности в течение срока полномочий действующего президента [4, с. 450].

Как и избрание президента конгрессом, институт вотума недоверия членам кабинета и правительству является отходом от *президентской модели* разделения властей. Однако не во всех смешанных системах выражение недоверия приводит к автоматической отставке министра или кабинета так, как это происходит обычно в парламентских системах. Если окончательное решение об отставке остается за президентом, то такое недоверие М.С. Шугарт и Дж. Кэри справедливо называют «беззубым», поскольку оно является не более чем «вынесением официального выговора» члену правительства со стороны конгресса [7, с. 112]. Если же конституция предусматривает обязательную отставку министра или кабинета после вынесения вотума недоверия, то можно говорить о том, что имеет место серьезный крен в сторону парламентских механизмов правления. Следует также заметить, что эффективность использования института недоверия зависит от политической практики: вотум недоверия может быть прописан в конституции, но на деле оказаться пустой формальностью. Для того чтобы он стал инструментом контроля конгресса над правительством, необходимы соответствующие политические условия. Отсюда М.С. Шугарт и Дж. Кэри справедливо выделяют две группы стран – с сильным (Перу, Чили до 1925 г., Эквадор) (новая Конституция Эквадора 1998 г. лишила Конгресс возможности отправлять в отставку министров) и ограниченным вотумом недоверия (Уругвай, Гватемала, Куба в 1940-е гг.) [7, с. 112–117]. В странах с сильным вотумом недоверия оппозиция, имеющая большинство в конгрессе, дисциплинировала кабинеты так, что сохранение должности министра напрямую зависело от конгресса. В странах с ограниченным вотумом недоверия механизм был таков, что он не представлял угрозы кабинету, применялся редко и был неэффективным [7, с. 112–117].

Если вотум недоверия является работающим институтом, означает ли это, что форма правления становится полупрезидентской наподобие французской Пятой республики? Полагаю, что нет, поскольку, хотя по признаку политической ответственности правительства и можно было бы отнести рассмотренные выше латиноамериканские государства к полупрезидентской форме, тем не менее, президентские черты выражены достаточно ярко. Это – свобода президента в формировании кабинета (он ни юридически, ни политически не обязан учитывать состав парламента при создании кабинета); отсутствие института роспуска конгресса или одной из его палат (исключение – Перу и Уругвай); функционирование системы как типичной «чистой» президентской системы, где президент может игнорировать расклад политических сил в конгрессе. Центром политической жизни является не конгресс, а президент, играющий основную «скрипку» в государственном механизме. Поэтому такой симбиоз черт полупрезидентской и президентской систем я отнес к *президентской системе с парламентской ответственностью кабинета и (или) министров*.

**2.3. Президентская система с гипертрофированными элементами парламентаризма.** Х. Линц пишет о том, что в Латинской Америке сопротивление парламентской форме (в любом ее варианте) и трудности в создании французского типа полупрезидентской системы в сочетании с «плебисцитарной культурой» этого региона привели к поиску иных гибридных вариантов [8, с. 85]. Один из них был предложен рабочей группой, состоящей из боливийских политологов и конституционалистов, а также нескольких иностранных ученых, в числе которых были Х. Линц и А. Валенсуэла. Проект, предусматривавший усиление парламентских черт боливийской правительственной системы, был представлен на рассмотрение Конгресса Боливии в июле 1994 г., где комитет по конституционным делам его одобрил. Однако он не получил поддержки со стороны правящих партий, которые выступили против парламентской трансформации страны [6, с. 10].

Суть предложений рабочей группы такова. С целью сокращения рисков для системы и уменьшения «цены» правления президентов т. н. «меньшинства» предусматривалось не отказываться от прямых выборов президента. Но, чтобы быть избранным, кандидату в президенты необходимо, как и сегодня (см. выше), получить абсолютное большинство голосов избирателей. Если этого не происходит, то президента избирает конгресс из двух кандидатов, набравших большинство голосов в первом туре. Победителем будет кандидат, сумевший сформировать сильнейшую парламентскую коалицию. Такой президент, избранный большинством конгресса, будет президентом «меньшинства» – от числа избирателей. Для того, чтобы ослабить «жесткость» президентского мандата (фиксированный срок полномочий и невозможность его смещения) и уменьшить риск неуправляемости, предлагалось внедрить конструктивный вотум недоверия в случае существования президента меньшинства (то есть в случае, когда президент избирается окончательно конгрессом). Такой вотум – гарантия того, что любой президент будет поддерживаться большинством конгресса [8, с. 86].



Предложенная схема правления, без сомнения, является смешанной. Отход от «чистого» президентизма заключается в том, что президент меньшинства несет политическую ответственность перед конгрессом. Здесь он напоминает премьер-министра, которому, как правило, необходимо парламентское доверие. Обращает на себя внимание одна деталь предложенной модели, которая «взрывает» президентские устои Боливии – конструктивный вотум: при выражении недоверия президенту конгресс предлагает кандидатуру нового президента. Следовательно, вновь избранный таким образом президент не пройдет «сито» всеобщих выборов, а, значит, его легитимность окажется под сомнением по сравнению со всеми другими президентами (которые избраны абсолютным большинством в первом туре или избраны во втором туре конгрессом из числа соревновавшихся на общенациональных выборах кандидатов). С другой стороны, гипотетическую форму нельзя считать *парламентской* в чистом виде: отсутствует недоверие правительству при избрании президента населением (абсолютным большинством голосов); сохраняются прямые выборы президента; президенту «большинства» не требуется поддержка большинства конгресса и, как в любой президентской системе, он может не обращать внимания на его композицию. Сочетание двух парламентских элементов – выборы президента конгрессом (во втором туре) и вотум недоверия – позволили мне назвать эту смешанную форму *президентской системой с гипертрофированными элементами парламентаризма*.

### Атипичные полупрезидентские системы

#### 1. Полупрезидентская система с элементами президентизма

Всякая полупрезидентская система обладает двумя существенными признаками – всеобщими выборами главы исполнительной власти и парламентской ответственностью правительства. Сведение на «нет» парламентского вотума недоверия кабинету приводит к возникновению нового гибрида, тяготеющего к «чистой» президентской системе. Элиминация парламентской черты происходит в законодательстве и, что более важно, – в политической практике.

В России Государственная Дума может выразить недоверие правительству, но решение об отставке кабинета принимает президент, который необязательно соглашается с палатой парламента. Более того, если нижняя палата парламента выразит вотум недоверия правительству вторично в течение трех месяцев, то у президента есть право распустить палату (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ) [10]. Таким образом, уже на конституционном уровне политическая ответственность правительства превращается в пустой звук. Что касается политической практики, то она не отличалась и не отличается стремлением президента прислушиваться к парламентскому мнению. В ельцинский период, несмотря на яростные требования палаты об отставке правительства, президент был неумолим (достаточно вспомнить как долго президент «держался» за В. Черномырдина как премьер-министра). Сегодня ликвидирована потенциальная возможность вынесения вотума недоверия правительству со стороны Государственной Думы, так как партия «Единая Россия» полностью контролирует палату и готова поддерживать любые предложения президента. Двойная ответственность кабинета (пе-

ред Госдумой и президентом) оборачивается ответственностью перед главой государства.

Незначительна роль российского парламента и при формировании правительства: после трехкратного отклонения кандидатур премьер-министра Государственной Думой президент распускает палату (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Так, при согласовании кандидатуры Председателя Правительства с нижней палатой парламента Б.Н. Ельцин, как правило, использовал метод «выкручивания» рук Госдуме и продавливал нужного кандидата (при назначении С. Кириенко Председателем Правительства), и лишь в некоторых случаях президент учитывал парламентское мнение (он не стал предлагать В. Черномырдина в качестве премьера в третий раз в 1998 г., отсюда появление компромиссной фигуры – Е. Примакова). Согласование с Государственной Думой кандидатуры М. Фрадкова на должность премьер-министра вылилось в пустую формальность (причина – квалифицированное большинство у «Единой России» в палате) несмотря на то, что кандидат был малоизвестен депутатам.

К атипичным формам рассматриваемой разновидности можно отнести также Азербайджан, Республику Беларусь, Казахстан и некоторые другие страны. В Азербайджане Милли Меджлис решает вопрос о доверии Кабинету министров, однако, как и в России, решение об отставке кабинета принимает президент (подпункт 14 ч. 1 ст. 95; подпункт 6 ст. 109 Конституции Азербайджана) [11]. Конституция Республики Беларусь предусматривает несколько случаев решения Палатой представителей вопроса о доверии правительству (при повторном отклонении программы деятельности правительства; по инициативе премьер-министра; по инициативе палаты), однако решение об отставке правительства также отдается на «откуп» президенту (подпункт 7 ст. 84 Конституции Белоруссии) [12].

Усложнена процедура недоверия кабинету и его членам в Казахстане. Конституция (ч. 2 ст. 64) [13] гласит: «Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а также подотчетно Парламенту Республики в случае, предусмотренном подпунктом 6 статьи 53 Конституции». В соответствии с этой нормой парламент на совместном заседании палат заслушивает доклад Премьер-министра о Программе Правительства. Однако обращает внимание то, что отклонение Программы парламентом не есть резолюция порицания Правительству. Конституция прямо указывает, что повторное отклонение двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат означает выражение вотума недоверия Правительству. Отсутствие такого большинства означает одобрение правительственной Программы. Конституция Казахстана молчит по поводу того, обязан ли президент в случае вотума недоверия правительству отправить его в отставку.

Члены Правительства «подотчетны» палатам парламента, каждая из которых вправе заслушать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов палат (подпункт 6 ст. 57 Конституции Республики Казахстан). Результатом такой интерpellации может стать не вынесение вотума недоверия члену Правительства, а обращение к Президенту об освобождении от должности члена Правительства, которое принимается двумя третями голосов от общего числа депутатов

палаты. Если Президент отклоняет такое обращение, то палата вправе по истечении шести месяцев повторно поставить перед Президентом вопрос об освобождении от должности члена Правительства (также двумя третями голосов), и в этом случае Президент обязан согласиться с палатой. Любопытно основание для парламентского решения – «в случае неисполнения им (членом Правительства) законов Республики» (подпункт 6 ст. 57 Конституции Казахстана). Следовательно, можно утверждать, что, по сути, в Казахстане политическая ответственность отдельных министров отсутствует. Прощение депутатов палаты об отставке выступает своеобразной формой импичмента в отношении членов правительства.

Такого разнообразия оценок форм правления Азербайджана, Белоруссии, Казахстана, России и других стран бывшего СССР нет, пожалуй, в отношении ни одного из анализируемых мною смешанных типов. Так, Россия фигурирует в литературе как *президентская, суперпрезидентская, смешанная, полупрезидентская* и *президентско-парламентская* система. Типичной чертой многих государств постсоветского пространства является существование крайне слабых и зачастую декоративных парламентов, которые ни юридически, ни политически не могут стать серьезным «противовесом» президенту и исполнительной власти. Почти повсеместно в странах бывшего СССР нарушен баланс власти. Парламент не является полноценным государственным институтом, осуществляющим контрольные функции в отношении правительства. Полупрезидентские системы, которые *de facto* и *de jure* отошли от принципа политической ответственности правительства, тем самым, приблизившись к «чистым» президентским формам, я назвал *системами с элементами президентализма*.

## 2. Полупрезидентская система с элементами парламентаризма

К этому типу смешанных форм относится, прежде всего, «тройка» государств, которые политологи предпочитают при классификации форм правления объединять в одну группу, – Австрия, Ирландия и Исландия. Общими чертами этих стран являются наличие всенародно избранного президента, который по сравнению с премьер-министром является значительно более «слабой» фигурой, ответственность правительства перед парламентом и функционирование государственного механизма как типичной парламентской системы.

Глава государства Австрии – Федеральный президент – избирается всенародно (с 1957 г.) на 6 лет (ч. 1 и 5 ст. 60 Федерального конституционного закона, далее – ФКЗ) [14]. Объем полномочий Президента Австрии типичен для президентов в парламентских республиках: он представляет Республику во внешних сношениях, принимает и назначает послов, заключает государственные договоры, созывает и закрывает сессии парламента, может распустить Национальный совет (нижнюю палату парламента), назначает Федерального канцлера и по его предложению остальных членов правительства, назначает федеральных служащих, осуществляет помилование и пр. (ст. 27, 28, 29, 65, 70 ФКЗ). Все действия Федерального президента осуществляются на основании предложений правительства или уполномоченного правительством федерального министра, и все его решения должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра (ст. 67 ФКЗ).

Федеральный канцлер и по его предложению остальные члены правительства назначаются Федеральным президентом (ч. 1 ст. 70 ФКЗ) с учетом расстановки политических сил в парламенте. Правительство формируется на срок деятельности Национального совета, перед которым оно несет ответственность. Вотум недоверия может быть выражен Национальным советом всему кабинету или отдельному министру, что влечет их отставку (ч. 1 ст. 74 ФКЗ). Разделение власти проводится достаточно четко (что характерно для полупрезидентских систем): члены Федерального правительства не должны входить в состав Национального совета (ч. 2 ст. 70 ФКЗ).

Форма правления Ирландии во многом похожа на австрийскую систему. В Конституции Ирландии говорится о том, что Президенту «принадлежит первенство по отношению ко всем другим лицам в государстве» (ч. 1 ст. 12 Конституции) [15]. Он избирается прямым голосованием народа на 7 лет. В сферу его компетенции входят назначения должностных лиц, включая премьер-министра и членов кабинета, созыв и роспуск Палаты представителей, скрепление подписью законов, верховное командование силами обороны, право помилования и ряд других полномочий (ст. 13 Конституции). Президент осуществляет свои полномочия только по совету Правительства (ч. 9 ст. 13 Конституции). Президент обладает некоторыми дискреционными полномочиями, в частности, он может отказаться от роспуска Палаты представителей по совету Премьер-министра, который перестал поддерживаться большинством Палаты представителей (ч. 2 ст. 13 Конституции). Интересно, что даже послание или обращение Президента палатам парламента или народу должно быть одобрено Правительством (ч. 3 ст. 13 Конституции). Президент по предложению Палаты представителей назначает главу Правительства и по совету премьер-министра и с предварительным одобрением Палаты представителей назначает других членов Правительства (ч. 1.1 и 2 Конституции). Правительство ответственно перед Палатой представителей. Премьер-министр должен сложить свои полномочия, как только он перестает пользоваться поддержкой большинства Палаты представителей, если только по его совету Президент не распустит Палату представителей и собравшаяся после этого роспуска Палата представителей не обеспечит поддержку Премьер-министру (ч. 10 ст. 28).

Конституция Республики Исландия определяет форму правления как *парламентарную* (ст. 1) [16] в отличие от конституций Австрии и Ирландии, которые обходят этот вопрос стороной. Президент Исландии избирается народом (ст. 3). Однако если имеется только один кандидат, он считается законно избранным без голосования (ч. 1 ст. 5), что, по мнению Дж. Сартори, говорит об «атрофии» президентской власти в Исландии [17, с. 138]. Правовой статус Президента сохранил много общего с правовым статусом конституционного монарха [18, с. 10]: президент созывает и открывает сессии Альтинга, имеет право отсрочки заседаний парламента, право роспуска Альтинга, представляет Республику в международных отношениях, заключает международные договоры, назначает на наиболее важные государственные должности, увольняет служащих с этих должностей и др. Одно из серьезных полномочий Президента – право вето. В случае его применения законопроект передается на всенародное голосование, а не на рассмотрение парламента, что обычно принято во многих

странах. Однако конституционная норма об отлагательном вето Президента является «спящей»: ни один из президентов Исландии ни разу не применил право вето со времени введения института президентства в 1944 г. [18, с. 11] Формально зафиксированные полномочия Президента не реализуются им самостоятельно, поскольку он «осуществляет свою власть через министров» (ст. 13), и все его акты подлежат контрассигнации одним из членов правительства (ст. 19). Центром политической власти является правительство. Президент выполняет преимущественно «церемониальную роль» [19, с. 142]. Президент назначает членов Кабинета министров и принимает их отставку, хотя и здесь он не обладает свободой маневра, поскольку состав правительства определяется парламентским путем: президенты Исландии всегда избегали возбуждения процедуры недоверия правительству, делая назначения, которые были близки идеальным с точки зрения ассамблеи [7, с. 125]. Предусмотрена индивидуальная и коллективная политическая ответственность министров перед Альтингом.

Хотелось бы обратить внимание на одну уникальную черту организации власти в Австрии и Исландии, которую с определенной долей условности можно считать парламентской. Как правило, президент не может быть отстранен от должности до истечения срока своих полномочий, за исключением процедуры импичмента. Конституции Австрии и Исландии устанавливают процедуру досрочного прекращения полномочий президентов по воле избирателей. В Австрии до истечения срока своих полномочий президент может быть отстранен от должности на основании народного голосования, проводимого по требованию Федерального собрания (ч. 6 ст. 60 ФКЗ). В Исландии президент слагает свои полномочия досрочно, если это будет одобрено большинством голосов на референдуме, проведенном согласно резолюции, принятой тремя четвертями членов Альтинга (ч. 2 ст. 11 Конституции Республики Исландия). Эту меру можно расценить как своеобразный псевдовотум недоверия парламента или «отзыв» избирателей по инициативе легислатуры. По свидетельству М.С. Шугарта и Дж. Кэри, подобные случаи смещения президента не известны практике.

В литературе наблюдается разнообразие мнений относительно того, к какому типу правления следует отнести рассмотренные выше три страны. Наиболее распространено суждение о том, что Австрия, Ирландия и Исландия являются *парламентскими*, несмотря на то, что президенты в этих странах избираются всенародно [20, с. 95]. М.-А. Кохендэ полагает, что три государства представляют собой *бипредставительные* (здесь существуют два источника выборной власти – президент и парламент) *парламентские режимы монистического типа* (они имеют один центр власти – премьер-министра) [21, с. 10]. Р. Вальтер и Г. Майер определяют Австрию как «*парламентарную республику с чертами президентской республики*» [цит. по 22, с. 82]. М.С. Шугарт и Дж. Кэри относят Австрию и Исландию к категории *премьер-президентских систем*. Дж. Сартори категорически не согласен с такой оценкой, поскольку, по его мнению, она «свидетельствует о серьезном отсутствии проницательности в вопросах власти» [17, с. 132], поскольку на практике эти страны являются парламентскими.

Создатель концепта «полупрезидентская система» М. Дюверже относит Австрию, Ирландию и Исландию к категории *полупрезидентских систем*. По

мнению французского ученого, три страны образуют особую группу – *режимы с президентом – номинальной главой государства*: «Хотя глава государства избран на основе всеобщего избирательного права и наделен правом закона только принадлежащими ему полномочиями, он обычно действует в каждой из этих стран как современные итальянский и германский президенты или как королева Англии...» [23, с. 167]. Дело в том, отмечает Дюверже, что конституции этих государств являются полупрезидентскими, а политическая практика – парламентская [23, с. 167]. Именно в жизни происходит существенное ослабление полномочий главы государства. Самый «слабый» из трех президентов – исландский, который «ведет исключительно парламентскую игру» [23, с. 168], далее – в возрастающем по «силе» порядке – идет ирландский президент, и, наконец, – австрийский президент, который «использует некоторые свои полномочия», хотя и играет второстепенную роль [23, с. 168, 169]. Дюверже цитирует Р. Илджи, который пишет о том, что страны со слабыми президентами, такие как Австрия, Болгария, Исландия и Ирландия, могут быть без сомнения классифицированы как *полупрезидентские* наряду со странами, где имеет место сильный президент, такими как Франция и Россия, а также странами с определенной разновидностью ограниченного президентства, такими как Финляндия, Польша и Португалия [21, с. 13].

Дж. Сартори, напротив, считает, что Австрия и Исландия не могут быть отнесены к *полупрезидентским системам*, потому что их президенты сильны только на бумаге [17, с. 126]. Когда материальная конституция лишает президента полномочий, считает Сартори, то положения формальной конституции становятся «мертвой буквой», а по «мертвому элементу» нельзя определять природу формы правления и то, к какому типу она относится [17, с. 126]. Имеет ли шанс «воскреснуть» «мертвая буква» закона, спрашивает Сартори. Ответ зависит от разных обстоятельств, полагает автор. Сартори отмечает, что одни правовые нормы являются спящими и могут быть возвращены к жизни, другие нормы «умирают» безвозвратно. Так, он утверждает, нет шанса на «воскрешение» конституционных норм, касающихся полномочий президентов Ирландии и Исландии, но небольшой шанс остается в Австрии [17, с. 127].

А. Лейпхарт считает, что Австрия, Ирландия и Исландия являются «*почти полностью парламентскими формами правления*» (выделено автором – О.З.) [24, с. 128]. В механизме функционирования власти мы не найдем элементов, которые могли быть отнесены к иным, нежели парламентским формам. Другое дело – формирование верховной власти, где наличествуют двойные выборы. Факт избрания президента прямыми всеобщими выборами создает совершенно иную легитимность по сравнению с ситуацией, когда президент избирался бы парламентом или специальной коллегией. Да, «тройка» рассматриваемых мною стран далеко «ушла» от «чистого» полупрезиденциализма, но до конца так его и «не покинула». Поэтому я предлагаю считать такие режимы *полупрезидентскими системами с элементами парламентаризма*. К числу государств с подобной формой правления можно отнести Болгарию, Румынию, Словению и некоторые другие страны.

Данная статья представляет собой попытку осмыслить феномен отклонения реальных систем от идеально-типических конструкций. В ней классифици-

руются атипичные формы, при этом каждой из них присваивается свое название. Я стремился к тому, чтобы не только описать конституционные особенности атипичных президентских и полупрезидентских систем и практику их реализации, но и взвесить «плюсы» и «минусы» элементов, которые мешают отнести эти формы к «чистым» образцам. Допускаю, что за пределами моего внимания остались еще какие-то необычные формы. Я не анализировал также причины и факторы создания этих гибридов. Проблема атипичных форм правления крайне слабо разработана в современной науке, и ее исследование находится на начальном этапе, а потому так важно сделать первые шаги.

### Summary

*O.I. Zaznaev. Atypical presidential and semi-presidential systems.*

The problem of atypical forms of government has been developed poorly in contemporary science. The author criticizes the traditional typology of forms of government (presidential and parliamentary regimes) and proposes a different classification (presidential, parliamentary, semi-presidential and assembly-independent systems). In author's view, each atypical form is not only a simple symbiosis of features of different "pure" systems; it is attached to a specific "mother" type. In the article the author analyses variations of atypical presidential and semi-presidential systems in detail, their characteristics, particularities of constitutional framework, practices of functioning, and political scientists' diagnoses.

### Литература

1. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. – 1994. – № 1.
2. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Межд. отношения, 2002.
3. Орлов А.Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. – М.: Изд-во Анкил, 2001.
4. Presidentialism and democracy in Latin America / Ed. by S. Mainwaring and M.S. Shugart. – Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
5. Mainwaring S. Presidentialism in Latin America // Latin American Research Review. – 1990. – V. 25, No 1.
6. Mayorga R.A. Parliamentarized presidentialism, moderate multiparty system and state transformation: The case of Bolivia. – Paper prepared in August/September 1996 (URL: <http://cebem.org/biblioteca/cebem/parlamen.pdf>).
7. Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
8. Linz J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? // The failure of presidential democracy. Comparative perspectives / Ed. by J.J. Linz and A. Valenzuela. – Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
9. Valenzuela A. Latin America: Presidentialism in Crisis // J. of Democracy. – 1993. – V. 4, No 4.
10. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
11. Конституция Азербайджанской Республики // Конституции государств Европы: в 3-х т. / Под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1.
12. Конституция Республики Беларусь // Конституции государств Европы. – Т. 1.

13. Конституция Республики Казахстан // Конституции государств Европы. – Т. 2.
14. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики от 10 ноября 1920 года // Конституции государств Европы. – Т. 1.
15. Конституция Ирландии // Конституции государств Европы. – Т. 1.
16. Конституция Республики Исландия // Конституции государств Европы. – Т. 2.
17. *Sartori G.* Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes. 2-nd edition. – London: Macmillan Press, 1997.
18. *Тимошенко И.Г.* Исландия. Вводная статья // Конституции государств Европы. – Т. 2.
19. *Frankland E.G.* Global Studies: Europe. 8-th ed. – Connecticut: McGraw-Hill/Dushkin Company, 2004.
20. *Lijphart A.* Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations // The failure of presidential democracy. Comparative perspectives / Ed. by J.J. Linz and A. Valenzuela. – Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
21. Semi-Presidentialism in Europe / Ed. by R. Elgie. – Oxford: Oxford University Press, 1999.
22. *Стародубский Б.А.* Политические режимы европейских буржуазных стран. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989.
23. *Duverger M.* A new political system model: semi-presidential government // Europ. J. of Political Research. – 1980. – V. 8. – P. 167.
24. *Lijphart A.* Nomination: trichotomy or dichotomy? // Europ. J. of Political Research. – 1997. – V. 31.

Поступила в редакцию  
19.04.05

---

**Зазнаев Олег Иванович** – кандидат политических наук, доцент, докторант кафедры политологии Казанского государственного университета.  
E-mail: [Oleg.Zaznaev@ksu.ru](mailto:Oleg.Zaznaev@ksu.ru)