



УДК 328.1(470+571):477

ФАКТОР БАЛАНСА СИЛ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПАРЛАМЕНТОМ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ УСТОЙЧИВОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ В РОССИИ И УКРАИНЕ

А.А. РЯЗАНЦЕВ*Воронежский государственный университет**e-mail: and-ryazancev1@yandex.ru*

В данной статье рассматривается фактор баланса сил между президентом и парламентом в России и на Украине. Исследуется влияние указанного фактора на характер функционирования политических систем данных государств. Делается вывод об эффективности механизмов поддержания устойчивости институций государственной власти в России и Украине.

Ключевые слова: полупрезидентская (смешанная) республика; доминирующий, автономный, подчиненный, полностью подчиненный парламент; президент, баланс сил, распределение полномочий, парламентское большинство.

В полупрезидентских республиках, к числу которых относится политическое устройство современных России и Украины, особую роль в определении характера реализуемой модели управления играет распределение полномочий между президентом, как главой государства, и парламентом. В классической парламентской системе президент играет, очевидно, второстепенную роль – за ним остается право подписи принятых парламентом законопроектов и иногда формальное утверждение состава правительства, сформированного, опять же, парламентом. Реальным влиянием на исполнительную власть, а тем более на законотворчество президент не располагает. Права законодательной инициативы в такой системе президент также, чаще всего, лишен. Классические президентские модели функционируют на основе разведения компетенций президента и парламента, а также системы взаимных сдержек и противовесов, четко определяющей полномочия как законодателей, так и президентской администрации.

В полупрезидентских (смешанных) моделях, где глава государства выведен за рамки классической схемы разделения властей и наделен существенными полномочиями, баланс сил между ним и представительным органом может быть самым различным.

На основе классификации парламентов, сформулированной Г.В. Голосовым¹, можно выделить четыре модели политических систем, по признаку отношений главы государства и парламента:

- Система с доминирующим парламентом (Франция периода Четвертой республики, современная Италия). Очевидно, что такая модель возможна лишь в парламентской республике, где президент наделяется полномочиями решением парламента. Глава государства, имеющий непосредственную легитимность (т. е. избранный населением на прямых выборах) не может быть досрочно отрешен от власти, и соответственно неизбежно выступает в качестве противовеса сколь угодно влиятельного представительного органа.
- Система с автономным парламентом (США). В данной модели парламент контролирует законодательный процесс, не может быть распущен или принужден к принятию не устраивающего его решения, а полномочия президента для вмешательства в его деятельность ограничены. Однако и сам представительный орган не имеет достаточных полномочий для «смещения» президента.
- Система с подчиненным парламентом (Франция периода Пятой республики). В подобной модели президент очевидным образом преобладает над парламентом, направляет и контролирует его работу. Глава государства имеет возможность распустить представительный орган, или шантажировать его угрозой роспуска, принуждая к принятию не устраивающего парламентариев решения².

¹ Голосов Г.В. Сравнительная политология. СПб., 2001. С. 300.

² Стоит отметить, что для исключения злоупотреблений этим правом Конституциями чаще всего оговариваются случаи, когда президент имеет право на роспуск парламента.



• Система с полностью подчиненным парламентом (Узбекистан, Туркменистан). Такая модель формально предоставляет парламентам прерогативу на законотворчество, однако в реальности всей полнотой власти в стране обладает президент. Парламент выполняет лишь роль декорации. Единственная его функция заключается в легитимации существующего политического режима, формальном одобрении любого решения исполнительной власти.

Рассмотрим с точки зрения такой классификации взаимоотношения российского Федерального Собрания и Верховной Рады Украины с президентами этих государств.

По отношению к Государственной Думе Президент России имеет возможность применить процедуру роспуска палаты, с назначением новых выборов. Конституцией предусмотрены три основания, по причине которых возможен роспуск палаты, а именно:

а) при отказе Государственной Думой в доверии Правительству, если премьер-министр сам выносит этот вопрос на рассмотрение палаты³;

б) в случае трехкратного отказа утвердить представленную Президентом палате кандидатуру Председателя Правительства⁴;

в) в ситуации повторного, в течение трех месяцев, выражения палатой недоверия действующему кабинету министров⁵.

Однако Конституцией также предусмотрены и ограничения реализации Президентом этого права: в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения; с момента выдвижения Думой обвинений против Президента и вплоть до принятия соответствующего решения Советом Федерации, а также в течение шести месяцев до истечения срока полномочий Президента. В этих случаях глава государства теряет право роспуска Государственной Думы. Кроме того, нижняя палата не может быть распущена по основанию трехкратного отказа в доверии кабинету министров в течение трех месяцев, на протяжении года после своего избрания⁶.

Парламент, в свою очередь, имеет право инициировать процедуру импичмента (отрешения от должности) в отношении Президента, однако, во-первых, реализовать эту возможность трудно с процедурной точки зрения, во-вторых – Конституция не предусматривает ответственности Президента за нарушение Конституции и законов РФ. Речь может идти об отрешении Президента от должности лишь за измену Родине или иное тяжкое уголовное преступление. А вменить в вину такое Президенту, по мнению политолога С.А. Авакьяна, трудно даже при самой большой нелюбви к нему⁷.

Таким образом, как справедливо отмечает А.В. Глухова, в России существует резкий перекоп в балансе сил в пользу президентских полномочий (особенно в части формирования Правительства). Это провоцирует перманентный конфликт Президента с парламентом, прежде всего с Государственной Думой, представляющей различные политические ориентации, существующие в обществе⁸.

Подобный конфликт с Президентом Б.Н. Ельциным имел место в период работы Государственной Думы первого и особенно второго созывов и не раз грозил обернуться серьезным политическим кризисом. В 2001 году, уже Президент В.В. Путин, воспользовавшись личной популярностью среди населения и поддержкой внутри элит смог изыскать политическое решение. Из трех партий, в той или иной степени лояльных Президенту («Единство», «Отечество» и «Вся Россия»), была сформирована партия парламентского большинства – «Единая Россия», которая быстро монополизировала парламентский процесс. Она стала инструментом контроля над Госдумой, который позволяет Президенту избегать резких мер давления на законодательную власть, способных спровоцировать кризис.

³ Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 г. // Российская газета. 2009. 21 янв. Ст. 117.

⁴ Там же. Ст. 111.

⁵ Там же. Ст. 117.

⁶ Там же. Ст. 109.

⁷ Авакьян С.А. Президент РФ: эволюция конституционно-правового статуса // Конституционный Вестник. 1996. № (2) 18 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rumiantsev.ru/kv/27/>

⁸ Глухова А.В. Почему в России так трудно достигается согласие? // Политика и экономика: проблемы взаимодействия. М., 2000. С. 171.



На Украине ситуация иная. Президент имеет возможность досрочно прекратить полномочия Верховной Рады в одном единственном случае: если в течение *тридцати дней* одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться. Кроме того, украинской Конституцией предусмотрено два ограничения: во-первых – Верховная Рада, избранная на внеочередных выборах, проведенных после досрочного прекращения Президентом Украины полномочий Рады предыдущего созыва, не может быть распущена в течение *одного года* со дня ее избрания, во-вторых – полномочия Верховной Рады не могут быть досрочно прекращены в последние *шесть месяцев* срока полномочий Президента Украины⁹.

Поправки, внесенные в Конституцию Украины в декабре 2004 года на волне «Оранжевой революции», предусматривавшие переход от президентско-парламентской к парламентско-президентской системе правления, также давали возможность роспуска Рады Президентом, если в течение месяца не сформирована коалиция депутатских фракций, обеспечивающая дееспособную работу парламентского большинства¹⁰. Однако после избрания президентом Виктора Януковича данная поправка, в числе прочих, была ликвидирована в связи с признанием процедуры ее принятия неконституционной¹¹.

Ресурсы для влияния на парламент путем формирования лояльного большинства у Президента Украины также меньше тех, которыми располагает его российский коллега. В силу особенностей электоральной карты Украины ни одна партия за все годы независимости с 1991 г. не смогла получить более половины мест в Раде и в одиночку сформировать большинство. Монополизация парламента на Украине с 2002 года существенно отличалась в меньшую сторону от российского уровня, что наглядно демонстрируют сравнение значений коэффициента политической монополизации Госдумы РФ и Верховной Рады Украины (по методике Херфендаля-Хиршмана) последних трех созывов (рис.).

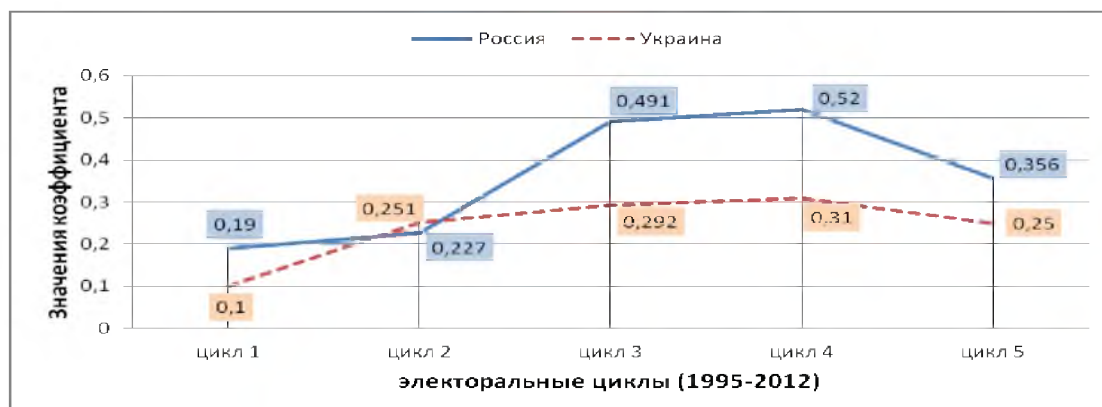


Рис. Коэффициент монополизации парламента России и Украины пяти созывов (1995-2012 гг.)

Таким образом, украинскую политическую модель можно отнести к числу систем с автономным парламентом. Президент не может распустить Верховную Раду или принудить ее к принятию не устраивающего ее решения. Кроме того, учитывая низкую степень монополизации украинского парламента, Президент и поддерживающая его партия постоянно вынуждены идти на диалог с другими политическими силами, в том числе и оппозиционными. Именно фактор такого политического баланса, как между ключевыми институтами, так и между конкурирующими политическими силами, придает украин-

⁹ Конституция Украины от 28 июня 1996 года // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. №30. Ст. 141.

¹⁰ О внесении изменений в конституцию Украины: Закон Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. 2005. №2. Ст. 44.

¹¹ Решение Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 г. № 20-рп по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2222-IV по конституционному представлению 252 народных депутатов Украины (дело о соблюдении процедуры внесения изменений в Конституцию Украины) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=123438>



ской политической системе устойчивость и способность «переваривать» острые политические кризисы.

Российская политическая модель относится к числу систем с подчиненным президенту парламентом. Ее устойчивость зиждется на контроле Президента над Государственной Думой. Утрата подобного контроля, при резком перекосе в полномочиях и в совокупности с отсутствием практики диалога политических сил, может привести к риску возобновления конфронтации между Президентом и парламентом с непредсказуемыми последствиями.

FACTOR OF THE BALANCE OF POWER BETWEEN THE PRESIDENT AND THE PARLIAMENT AS A FUNDAMENTAL COMPONENT OF STABILITY OF POLITICAL SYSTEMS IN RUSSIA AND UKRAINE

A.A. RYAZANTSEV

Voronezh State University

e-mail: and-ryazancev1@yandex.ru

In this article to be told about factor of balance of political power between president and parliament in Russia and Ukraine. Influence of the specified factor on character of functioning of political systems of these states is investigated. A conclusion on the effectiveness of maintaining the stability of the institutions of state power in Russia and Ukraine becomes.

Keywords: semi presidential republic, dominated parliament, autonomous parliament, subordinate parliament, president, balance of power, distribution of powers, parliamentary majority.