

УДК 321

МОДЕЛИ ДУАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

О.И. Зазнаев

Аннотация

В статье подробно анализируются модели дуальной исполнительной власти. В центре внимания автора – взаимоотношения между президентом и премьер-министром в условиях реального дуализма полупрезидентской системы. Особое внимание уделено классификации дуальных систем по разным критериям.

Ключевые слова: исполнительная власть, дуализм власти, президент, премьер-министр, полупрезидентская система.

Под дуализмом (от лат. *dualis* – двойственный) исполнительной власти обычно понимается ситуация, при которой наряду с должностью главы государства существует должность премьер-министра, возглавляющего правительство. Такую систему именуют также биполярной (двойственной), бицефальной либо разделенной. Нередко дуальная исполнительная власть изображается как власть «двуглавая», с двумя постоянно соперничающими между собой акторами. К тому же принято считать, что результатом такого институционального устройства является высокая конфликтогенность. Однако такой взгляд отражает лишь одну из разновидностей дуальной исполнительной власти. На деле существуют иные комбинации взаимоотношений между главой государства и премьер-министром, что требует изучения. В данной статье предпринята попытка провести классификацию моделей дуализма исполнительной власти.

В литературе дуальная исполнительная власть представляется как характеристика полупрезидентской системы, однако некоторые исследователи рассматривают дуальное лидерство как черту парламентской и даже президентской системы. В условиях **президентской системы** исполнительная власть принадлежит президенту, который возглавляет правительство. При этом функции президента как главы государства и главы правительства четко не разграничиваются, и поскольку эти две роли неразличимы, то снимается вопрос о дуализме власти. В парламентской системе, как метко заметил У. Черчилль, победители в войне прославляются криками «ура главе государства», а пораженцы отмечают перестановками в правительстве. В условиях президенциализма избиратель, который выступает против президента как главы правительства, вынужден быть лояльным к президенту как главе государства (см. [1, с. 45]). Однако в ряде стран Латинской Америки, которые обычно относят к категории президентских, существует должность премьер-министра. Означает ли это, что там существует дуализм исполнительной власти? Нет, поскольку функции

премьер-министра исключительно административные или технические, а всей полнотой власти в правительстве обладает президент, который и является фактически полноправным руководителем кабинета.

Исполнительная власть разделена на две части при **парламентском правлении**: премьер-министр является главой правительства, а монарх или президент – главой государства. Глава государства назначает главу правительства. Когда одна партия или коалиция партий получает абсолютное большинство мест в парламенте, то назначение главы правительства превращается в простую формальность. Если же никому не удастся получить абсолютного большинства и предполагается создание правительства меньшинства, то у главы государства есть некое поле выбора – большое или малое – в выборе премьер-министра. Однако в силу того, что монарх или президент в парламентской системе выполняют, как правило, номинальную роль, дуализм исполнительной власти здесь – мнимый.

Действительный дуализм возникает в **полупрезидентской системе** (ее в литературе часто именуют смешанной), которую известный французский политолог и конституционалист М. Дюверже определял так: «Политический режим считается полупрезидентским, если конституция, которая его устанавливает, содержит три элемента: 1) президент республики избирается на всеобщих выборах; 2) он обладает довольно значительными полномочиями; 3) несмотря на это, ему противостоят премьер-министр и министры, которые обладают исполнительной и правительственной властью и могут занимать свои должности до тех пор, пока парламент не выступит против них» [2, с. 166].

Для французского профессора важной была такая характеристика, как «сила» президента, поэтому им были выделены:

- режим с президентом – номинальным главой государства (Австрия, Ирландия и Исландия);
- режим с всемогущим президентом (Франция);
- режим, в котором существует баланс между президентом и правительством (Веймарская республика, Финляндия, Португалия) (см. [2, с. 166]).

Интересна еще одна идея М. Дюверже – о том, что система дуальной власти – это режим «чередования» президентской и парламентской фаз (см. [2, с. 186]): президентская фаза существует тогда, когда и президент, и парламентское большинство принадлежат к одной партии или блоку партий, а парламентская фаза возникает тогда, когда политическая ориентация президента и парламентского большинства не совпадает. Поэтому в первом случае доминирует президент, а во втором – премьер-министр.

Другой крупный исследователь конституционно-политических проблем В. Богданор вслед за Дюверже разграничивал три варианта: 1) системы, которые работают согласно механизмам президентской системы (Франция в периоды отсутствия сосуществования); 2) системы, которые действуют по механизмам парламентской системы (Австрия, Исландия и Ирландия); 3) системы с разделением власти между президентом и премьер-министром (Финляндия после Второй мировой войны, где президент отвечал за внешнюю политику, а премьер-министр – за внутреннюю) (см. [3, с. 561]).

Опираясь не на конституционные положения, а на практику функционирования формы правления, строит свою классификацию ирландский политолог Р. Элджи. Он исходит из доминирующей модели лидерства и выделяет три варианта: правление президента; правление премьер-министра; правление, при котором никто из них не доминирует друг над другом (см. [4, с. 282–286]). Однако его интересует не столько модель лидерства, сколько ее постоянство или изменчивость на протяжении существования полупрезидентской системы. В связи с этим Элджи выделяет следующие модели лидерства:

1) единственная доминирующая модель с момента начала функционирования режима, которая распадается на два вида – премьер-министерская, где премьер-министр обладает большей властью, чем президент (Австрия, Болгария, Исландия, Ирландия, Словения), и президентская, при которой президент доминирует над премьер-министром (Россия);

2) сдвиг от единственной доминирующей модели лидерства к другой модели, а именно «перетекание» власти от президента к премьер-министру (Финляндия) или от сбалансированной модели (президент – премьер-министр) – к полномочию премьер-министра (Португалия);

3) отсутствие доминирующей формы лидерства, в которой чередуются периоды президентского, премьер-министерского правления и период разделенного правления (Франция, Литва, Польша, Румыния, Украина) (см. [4, с. 286]).

На наш взгляд, в классификацию Р. Элджи необходимо внести коррективы. Критерий деления – доминирующая модель лидерства – выбран этим автором справедливо. Но если классифицировать все дуальные системы по этому основанию, то мы получим следующие виды: 1) модель доминирования президента (Россия до 2008 г. и многие страны бывшего СССР); 2) модель доминирования премьер-министра и поддерживающего его парламента (Австрия); 3) модель чередования, когда в один отрезок времени доминирует президент, а в другой – премьер-министр и парламент (Франция).

Американские исследователи форм правления М.С. Шугарт и Дж. Кэри говорят о существовании премьер-президентской и президентско-парламентской систем. Премьер-президентская система не обеспечивает президенту контроль над правительством или ассамблеей (см. [5, с. 24]). Если у президента появляется право единолично смещать министров, то такой режим именуется президентско-парламентским. Сущностная характеристика таких систем – ведущая роль президента в сочетании с зависимостью кабинета от парламента (см. [5, с. 24]). В президентско-парламентской системе президент может самостоятельно отправлять правительство в отставку, а в премьер-президентской системе он не обладает таким правом. Различие между этими двумя типами заключается в том, что в одном случае кабинет ответственен исключительно перед парламентом, а в другом – и перед парламентом, и перед президентом. Поэтому, на наш взгляд, можно говорить о системах с парламентской ответственностью правительства (и премьер-министра) и системах с двойной ответственностью правительства. В системе с двойной ответственностью правительства существует равная власть президента и парламента над правительством. Как показывает практика ряда стран, эта система способна вызвать серьезный конфликт между

законодательной и исполнительной властью, не предлагая институциональных способов его разрешения.

Другая американская исследовательница, С. Скэч, разграничивает три типа систем с дуализмом исполнительной власти:

- правление консолидированного большинства (когда партийная принадлежность президента, правительства и абсолютного большинства парламента совпадает);

- разделенное правление большинства (когда президенту противостоит правительство, принадлежащее к иной партии и поддерживаемое абсолютным большинством парламента);

- разделенное правление меньшинства (когда президент формирует правительство, не пользующееся поддержкой абсолютного большинства парламента) (см. [6]).

По мнению автора, наиболее уязвимой с точки зрения перспектив демократии является третья форма, поскольку для нее характерны законодательное бездействие и нестабильность кабинета, с одной стороны, и постоянное президентское доминирование, с другой стороны. Тупиковая ситуация во взаимоотношениях между исполнительной (президент и правительство) и законодательной ветвями власти порождает соблазн для президентов править в одиночку, не считаясь с мнением парламента (см. [6]).

Более детальную классификацию взаимоотношений между президентом, премьер-министром и парламентом в условиях «двуглавой» власти дает тайваньский ученый Ю-Шан Ву. Он во многом справедливо полагает, что политическая стабильность полупрезидентской системы зависит от трех факторов: объема власти президента (большой или малой), президентско-парламентских отношений (конгруэнтных или неконгруэнтных) и конфигурации партийной системы (бипартийной или многопартийной) (см. [7, с. 5–6]).

Первый фактор – объем президентской власти – включает в себя не только конституционные, но и подразумеваемые полномочия, которые президент осуществляет через конституционные практики. Большой объем президентской власти имеет место в президентско-парламентской системе, а малый объем – в премьер-президентской системе. Второй фактор – конгруэнтность отношений между президентом и парламентом: конгруэнтность высокая, если президент и большинство членов парламента принадлежат к одной партии, и низкая – в ситуации их принадлежности к разным партиям (сосуществование или разделенное правление). Третий фактор стабильности полупрезидентской системы – тип партийной системы (бипартийная или многопартийная система)¹. Использование дихотомических переменных для каждого фактора приводит к выделению восьми вариантов полупрезидентской системы.

По мнению Ю-Шан Ву, наиболее стабильна система со «слабым» (в понимании автора) президентом, конгруэнтными отношениями между президентом и парламентом и бипартийной системой. В качестве примера ученый приводит период французской Пятой Республики, когда должности президента и пре-

¹ К двухпартийной системе автор относит не только случаи соперничества между двумя ведущими партиями, но и наличие двухблоковых систем.

мьер-министра не существовали параллельно. Диаметрально противоположный случай – модель сильной президентской власти, неконгруэнтных президентско-парламентских отношений и многопартийной системы. Наиболее известный исторический пример этой модели – Веймарская Германия, где президент обладал существенными полномочиями и вступал в конфликт с радикально настроенным многопартийным Рейхстагом. Ю-Шан Ву делает вывод о том, что эта модель является «рецептом катастрофы», и в качестве примера приводит Веймарскую Германию (см. [7, с. 9]). К этой модели автор без каких-либо пояснений относит и Россию.

Ю-Шан Ву особо интересуют случаи неконгруэнтности президентско-парламентских отношений. Он обнаруживает четыре модели взаимодействия: сосуществование (французская Пятая Республика), «разделение труда» (Финляндия), коллизия (Веймарская Республика) и превосходство президента (Россия) (см. [7, с. 9]). Если президент уступает, а парламент упорствует, то будет иметь место сосуществование. Если и президент, и парламент уступают друг другу, то результатом будет «разделение труда» (в Финляндии долгое время президент занимался национальной безопасностью и внешней политикой, а премьер-министр курировал внутреннюю политику). Если ни президент, ни парламент не уступают друг другу, то между ними возникает конфликт. И, наконец, если президент упорствует, а парламент уступает, то налицо модель превосходства президента.

Итак, Ю-Шан Ву выделяет такие варианты дуализма, как сосуществование, «разделение труда», коллизию и превосходство президента (см. [7, с. 9]). По мнению автора, наиболее предпочтительны с точки зрения регулирования неконгруэнтных президентско-парламентских отношений варианты сосуществования и «разделения труда» (см. [7, с. 28]).

Модернизируя идеи М. Дюверже, Р. Элджи, М.С. Шугарта, Дж. Кэри, С. Скэч и Ю-Шан Ву и учитывая новейшую политическую практику, мы предлагаем свою классификацию моделей дуальной исполнительной власти (см. табл. 1).

В центре проблемы дуальной исполнительной власти находятся «сила» президента и премьер-министра, судьба премьер-министра как потенциально смещаемого по политическим мотивам игрока, а также поддержка парламента, так как взаимоотношения между двумя ключевыми акторами выстраиваются в некоей парламентской среде. Поэтому следует задать три вопроса:

1. Кто сильнее – президент или премьер-министр?
2. Может ли президент сместить премьер-министра самостоятельно?
3. Кто обладает парламентской поддержкой – президент или премьер-министр?

Классификация проводится по следующим критериям:

– объем власти двух акторов: системы с доминированием одного актора (президента или премьера) или без доминирования;

– «выживание» премьер-министра в зависимости от действий президента: «парламентаризированная» (президент не смещает премьер-министра) и президентализированная системы (президент смещает премьер-министра);

– поддержка парламента: конгруэнтные и неконгруэнтные системы (см. табл. 1).

Табл. 1

Модели дуальной исполнительной власти

С доминирующим актором	Парламентаризированная (президент не смещает премьер-министра)	Конгруэнтная: П (Франция 1962–1986; 1988–1993; 1995–1997; 2002 – н. в.); ПМ (Россия 2008 – н. в.)
		Неконгруэнтная: сосуществование – ПМ (Франция 1986–1988; 1993–1995; 1997–2002)
	Президенциализированная (президент смещает премьер-министра)	Конгруэнтная: П (Россия 2000–2008)
		Неконгруэнтная: П (Россия 1993–1999)
Без доминирующего актора	Раздел власти – Финляндия до 2000 г.	
	Конфликт («война») – Веймарская Республика	

Примечание. Доминирующий актор: **П** – президент, **ПМ** – премьер-министр.

Необходимо отметить, что отправной точкой для оценки ролей президента и премьер-министра является сложившаяся политическая практика, а не конституционные положения. В табл. 1 страны расположены по группам в соответствии с фактическим объемом власти двух ключевых «игроков».

Итак, в политической практике государств мы обнаруживаем разнообразие форм дуальной исполнительной власти. В одних странах нельзя определить доминирующего игрока в силу глубокого противостояния и конфликта между президентом и премьер-министром или потому, что каждый из них отвечает за свою сферу деятельности (например, президент – за внешнюю, а премьер-министр – за внутреннюю политику). В других странах «двуглавость» власти оборачивается на практике политическим превосходством либо президента, либо премьер-министра. Один из индикаторов доминирования – способность (или отсутствие таковой) президента смещать премьер-министра по собственной инициативе без участия каких-либо других акторов (парламента, политических партий и пр.). Поэтому важным представляется деление систем дуальной власти на две группы: парламентаризированные, в которых президент не смещает премьер-министра, и президенциализированные, где глава государства волен отправить главу правительства в отставку. Наконец, при оценке исполнительного дуализма следует учитывать степень поддержки акторов парламентом: если президент имеет в парламенте своих сторонников, находящихся в большинстве, то перед нами – конгруэнтная система, в которой роль премьер-министра снижена. Если же президент не пользуется парламентской поддержкой, то возникает неконгруэнтная система, накладывающая свой отпечаток на отношения между главой государства и главой правительства.

Таким образом, изучение моделей дуальной исполнительной власти помогает не только в осмыслении феномена двойственности, но и в определении наиболее стабильных и устойчивых вариантов дуализма, при этом последнее является предметом отдельного исследования.

Summary

O.I. Zaznaev. The Models of Dual Executive Power.

The article presents a detailed analysis of the models of dual executive power. The relationship between President and Prime Minister is regarded in the conditions of real dualism of so-called semi-presidentialism. Special attention is paid to the classification of dual systems on the base of different criteria.

Key words: executive power, dualism of power, President, Prime Minister, semi-presidential system.

Литература

1. *Verney D.V.* The Analysis of Political Systems. – L.: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1959. – 239 p.
2. *Duverger M.* A New Political System Model: Semi-Presidential Government // *Eur. J. Polit. Res.* – 1980. – V. 8. – P. 165–187.
3. The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions / Ed. by V. Bogdanor. – Oxford; N. Y.: Basil Blackwell, 1987. – 667 p.
4. Semi-Presidentialism in Europe / Ed. by R. Elgie. – Oxford: Oxford Univ. Press, 1999. – 320 p.
5. *Shugart M.S., Carey J.M.* Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992. – 316 p.
6. *Skach C.* Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic. – Princeton: Princeton Univ. Press, 2006. – 192 p.
7. *Yu-Shan Wu.* The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Co-habitation // *Issues and Studies.* – 2000. – V. 36, No 5. – P. 1–40.

Поступила в редакцию
15.10.09

Зазнаев Олег Иванович – доктор юридических наук, и.о. заведующего кафедрой политологии Казанского государственного университета.

E-mail: ozaznaev@rambler.ru