

# НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

УДК 328.1:328.2

**В. Жебровски**

## РАЗЛИЧНЫЕ ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ИХ РАЗНООБРАЗИЕ

*Парламентаризм может существовать в следующих формах: парламентско-правительственный, правительственно-парламентский, парламентско-президентский и парламентско-комитетский парламентаризм. Таким образом, разнообразие форм парламентаризма как системы правления объясняется влиянием ряда внутренних факторов, таких как тип партийной системы, механизмы вынесения вотума недоверия и роспуска парламента, а также объем законодательства, осуществляемого правительством в рамках полномочий, предоставленных ему парламентом. Для современных демократических стран с парламентской формой правления характерна тенденция к усилению роли исполнительной власти.*

*Parliamentarism can be implemented in the parliamentary-cabinet, cabinet-parliamentary, parliamentary-presidential and parliamentary-committee forms. Thus, it is an internally diversified system influenced by a number of factors, namely, the type of party system, the way of granting the non-confidence vote and dissolving the parliament, as well as the scope of the so called delegated legislation. Contemporary parliamentary democracies show aspirations for stronger executive authority.*

**Ключевые слова:** система, партия, парламентаризм, парламент, президент, правительство.

**Key words:** system, party, parliamentarism, parliament, president, government.

Общеизвестно, что разделение властей — один из фундаментальных принципов демократии и характер отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти лежит в основе деления политических систем на парламентские и президентские. В то же время для демократических стран чрезвычайно важно существование различных способов организации парламентской формы правления. Если президентская форма правления в различных ее вариантах может привести к возникновению проблем и кризисных ситуаций<sup>1</sup>, то парламентаризм как форма правления — успешно функционирующая гибкая система, представленная следующими разновидностями: парламентско-правительственная, правительственно-парламентская, парламентско-президентская (смешанная) и парламентско-комитетская. Следует также помнить о существовании рационализированного парламентаризма, при котором роль главы государства сильнее, чем при классической парламентско-правительственной форме правления.

Различие между парламентской и президентской формой правления заключается в способе реализации принципа разделения властей. При президентской форме правления ветви власти разделены (принцип разделения)<sup>2</sup>. Парламентаризм, в свою очередь, подразумевает взаимодействие законодательной и исполнительной власти на разных уровнях, при котором ветви власти сдерживают друг друга и ни одна из сторон не может стать главенствующей. Идеальной является ситуация достижения равновесия, однако, как показывает нынешний опыт, достичь этого становится все сложнее и сложнее. Можно утверждать, что парламентские системы в демократических странах представлены разнообразными формами. Также в рамках парламентаризма можно выделить его полярные проявления. Так, например, на разных полюсах расположены смешанная система, где ведущей является роль исполнительной власти, и парламентско-комитетская система, в которой доминирует законодательная ветвь власти. Следовательно, возникает вопрос о характере отношений между законодательным и исполнительным уровнями власти и о механизмах и факторах, лежащих в основе существования

<sup>1</sup> В некоторых странах Латинской Америки и Африки проводились эксперименты над организацией президентской формы правления. Данная система зачастую использовалась в этих странах в качестве прикрытия для режимов гражданской или военной диктатуры. Механизмы, лежащие в основе функционирования президентской системы, находят отражение в демократических странах Европы, в политической системе Кипра и в некоторой степени отличаются от условий и норм, существующих в США.

<sup>2</sup> Необходимо отметить, что при данной форме организации политической системы, которая существует, например, в США, функционируют механизмы взаимного сдерживания. Они являются своего рода исключением из правила разделения властей [7].

различных форм парламентаризма. Однако прежде чем ответить на эти вопросы, дадим краткую характеристику вышеупомянутым формам парламентаризма.

## 1. Формы парламентаризма

### *Парламентско-правительственная система*

Парламентско-правительственная система правления окончательно сформировалась в начале XX века в Великобритании и в настоящее время существует во многих демократических странах, особенно в странах Европы. Ее основополагающие характеристики определяются видом отношений между главой государства, парламентом и правительством (кабинетом министров), а также способом их взаимодействия. Конституция и конституционная практика закрепляет доминирующее положение избираемого путем свободных выборов<sup>3</sup> парламента по отношению к правительству. Глава государства, монарх либо президент, обычно избирается парламентом и не обязан участвовать в решении текущих политических проблем. При парламентско-правительственной системе глава государства выполняет прежде всего функции гаранта конституции и неотчуждаемого суверенитета и является символом страны. Отличительные черты данной системы определяют механизм назначения членов правительства и степень их политической ответственности. Премьер-министр, который в большинстве случаев — это представитель партии, одержавшей победу на выборах в парламент, выдвигает кандидатуры министров, назначаемые впоследствии главой государства<sup>4</sup>. Затем премьер-министр в установленное законодательством время представляет в парламенте проект состава кабинета министров и его политическую программу, выдвигает данное предложение на голосование для получения вотума доверия. Итак, в парламентско-правительственной системе именно поддержка парламента (вотум доверия) дает правительству право возложить на себя конституционные полномочия. Таким образом, правительство приобретает «полномочия править согласно воле парламента» [1, р. 98]. Правительство отвечает перед парламентом<sup>5</sup>, который может вынести ему либо одному из его членов вотум недоверия. При вынесении вотума недоверия любая дальнейшая деятельность кабинета министров прекращается. Чтобы не допустить доминирования законодательной ветви власти над исполнительной, правительство может распустить парламент и объявить о досрочном проведении выборов. Глава государства наделяется подобными полномочиями в случаях, если это указано в конституции данного государства. В стране с фрагментарной многопартийной системой степень доминирования парламента над правительством более выражена. В подобной ситуации правительство не имеет стабильной поддержки в парламенте и поэтому может быть подвержено внутренним конфликтам, приводящим к отстранению от полномочий. Для предотвращения такого негативного развития событий во многих странах с парламентско-правительственной формой правления вводятся новые элементы, способствующие укреплению исполнительной власти. Президент, избранный в результате прямых выборов народом, обладает сильной властью и имеет большее влияние при определении состава кабинета министров и выборе политического курса, является посредником между парламентом и правительством и имеет права объявить референдум. Подобная форма правления называется рационализированным парламентаризмом. Ее возникновению способствовало повышение избирательных порогов, которые не позволяют малочисленным партиям попасть в парламент, а также право вынесения конструктивного вотума недоверия, который не дает парламенту право распустить правительство.

Еще одной особой формой проявления парламентско-правительственной системы является канцлерская система, характеризующаяся усилением полномочий главы государства (канцлера) [7, р. 118—129], закрепленных в конституции.

### *Правительственно-парламентская система*

---

<sup>3</sup> В двухпалатном парламенте обе палаты избираются путем выборов с участием нескольких кандидатов. Данное условие является обязательным, по крайней мере для первой палаты парламента.

<sup>4</sup> В Швеции процедура назначения премьер-министра до 70-х гг. XX в. осуществлялась королем, в настоящее время данными полномочиями обладает председатель парламента, должность которого по-шведски называется *talman* (президент) [6].

<sup>5</sup> Речь идет о политической или парламентской ответственности, которая является основополагающим принципом парламентской системы в широком смысле. При отсутствии данного принципа парламентская система ничем не отличается от президентской.

В правительственно-парламентской системе доминирующая роль правительства над парламентом закреплена конституцией и конституционными практиками, таким образом, данная система противоположна парламентско-правительственной. Наиболее часто установление доминирующей роли правительства по отношению к парламенту происходит при двухпартийной системе, которая встречается достаточно редко. Лучшим примером является современная парламентская система в Великобритании [7, р. 61—75], в которой членов правительства поддерживают в парламенте депутаты от их партий, получивших больше половины мест в Палате общин, поэтому положение правительства стабильно и его члены могут быть уверены в своих позициях и действовать решительно. Различие между двумя политическими системами становится очевидным, если проанализировать механизм формирования правительства. Равно как и в парламентско-правительственной системе, в правительственно-парламентской системе глава государства назначает премьер-министра и министров, чьи кандидатуры предлагает премьер-министр. Различие заключается в том, что при таком механизме назначения (осуществляемым монархом или президентом) кабинет министров не проходит процедуру вынесения вотума доверия парламентом и немедленно приступает к выполнению своих полномочий. Правительство обладает высокой степенью независимости, равно как и глава государства. Следовательно, представители исполнительной власти даже психологически обладают определенного рода преимуществом над законодательной ветвью власти. При таком типе организации политической системы центральной фигурой становится премьер-министр — лидер партии, одержавшей победу на выборах и получившей большинство в парламенте. Глава правительства, а иногда, при наиболее благоприятных условиях, правительство может обратиться к главе государства с просьбой распустить парламент и провести досрочные выборы. Также следует учитывать, что парламентаризм — система взаимного ограничения и сдерживания ветвей власти. Поэтому во избежание постоянного доминирования правительства оно ответственно перед парламентом. Глава государства как в правительственно-парламентской, так и в парламентско-правительственной системе не является ответственным политически, но несет конституционную ответственность, как и члены правительства. Еще раз подчеркнем, в обоих случаях исполнительная власть включает в себя два органа власти и «распределена между двумя институтами: глава государства, с одной стороны, и коллегиальный орган, правительство с премьер-министром во главе — с другой» [2, р. 170]. Министры могут одновременно быть и депутатами, и это способствует укреплению связей между парламентом и правительством как на организационном, так и функциональном уровне.

### *Парламентско-президентская система*

Парламентско-президентская система также называется смешанной<sup>6</sup>, или полупрезидентской. Классический пример данной системы — политический режим современной Франции — Пятая республика<sup>7</sup>, который интересным образом совмещает черты парламентско-правительственной и президентской системы. Выборы президента осуществляются в соответствии с механизмом, характерным для президентской системы: президент избирается народом путем всеобщего голосования и занимает главный в стране пост. Президент выступает гарантом независимости государства и его территориальной целостности, независимости судебной ветви власти, следит за соблюдением конституции, ведет переговоры и ратифицирует международные соглашения [6, р. 37]. Президент возглавляет заседания кабинета министров и его решения, выносимые на завершающей стадии заседания, касаются наиболее важных вопросов и имеют первостепенную значимость. Президент подписывает постановления, принятые во время заседаний кабинета министров, утверждает кандидатуры, выдвинутые на высокопоставленные гражданские и военные должности, ведет различные межуровневые совещания и осуществляет контроль над армией. О значительном объеме конституционных полномочий президента свидетельствует 20-я статья Конституции Пятой Французской Республики, в которой указано, что президент «определяет и проводит политику нации» [4, р. 40]. Президент не отвечает перед парламентом и обладает некоторыми полномочиями, для осуществления которых не нужно согласие парламента и правительства (контрасигнатура) [5, р. 165]. При нарушении конституции президент подлежит

---

<sup>6</sup> Этот термин наиболее точно описывает тип данной политической системы.

<sup>7</sup> Подобный способ организации политической системы существовал до 1982 г. в Португалии и до недавнего времени в Финляндии (до 2000 г.).

юридической ответственности. Как и при президентской форме правления, нельзя быть членом парламента и правительства одновременно.

Черты парламентско-правительственной системы являются не менее важными в данной форме организации власти. Ежедневной работой правительства руководит премьер-министр, которого назначает глава государства. Во Франции глава кабинета министров может выступать в парламенте в любое время с целью получения вотума доверия. Правительство сотрудничает с администрацией и ответственно перед парламентом и президентом. Глава государства может объявить о роспуске парламента до истечения срока полномочий парламента. При смешанной системе, где президент обладает значительными конституционными полномочиями, принцип разделения не применяется, хотя он характерен для президентской формы правления. Более того, исполнительная ветвь власти характеризуется обособленностью и раздвоенностью при ослаблении законодательной власти. Воплощение смешанной системы в жизнь доказало, по крайней мере для Франции, что данной форме правления присуща высокая степень гибкости. Кризисная ситуация может быть устранена как по отношению к парламента (правительству выносятся вотум доверия), так и по отношению к президенту (путем роспуска кабинета министров или расформирования представительного органа).

### ***Парламентско-комитетская система***

Парламентско-комитетская система известна также под названиями Аббатское правительство, или Ассамблея, и основана на опыте Франции и якобинской конституции, принятой в 1793 г. [9, р. 87]. В настоящее время парламентско-комитетская форма правления существует только в Швейцарии и основана на доминировании законодательной ветви власти, избираемой народом путем свободных выборов. Две другие ветви власти — законодательная<sup>8</sup> и судебная<sup>9</sup> — организуются парламентом и зависят от него. Данная форма правления отличается единым характером государственной власти и главное ее преимущество — «существующая система взаимодействия между партиями» [3, р. 95]. В данной ситуации ключевой становится проблема оценки уровня демократии, поскольку принцип разделения властей традиционно один из основополагающих признаков демократии. Ответ очевиден: демократия в Швейцарии охраняется правителем, которым в данном случае выступает народ, имеющий доступ к реализации механизмов прямой демократии в любых проявлениях. Парламент практически постоянно «ощущает пульс народа» и не может рисковать, принимая неудачные или противоречивые решения, так как народ может их не поддержать. В данной системе запрещено объединение функций депутатов и членов правительства, не дозволяется роспуск парламента до окончания срока его полномочий. Также не существует механизмов роспуска кабинета министров. При такой форме правления коррективы могут вноситься только в процессе парламентских дискуссий и на основании их результатов.

## **2. Причины существования различных форм парламентаризма**

### ***Характер партийной системы***

Вначале проанализируем влияние определенного способа организации партийной системы на отношения между законодательной и исполнительной ветвями власти. Как уже было отмечено во вступительной части статьи, в странах с фрагментарной многопартийной системой роль парламента является доминирующей по отношению к правительству. Необходимо отметить, что при таких условиях правительство обычно не имеет сильной поддержки парламента. Партийная коалиция, которая должна быть опорой правительства и содействовать ему, часто нестабильна. Кабинет министров в данной ситуации подвержен возможности наступления внутреннего кризиса, что часто приводит к роспуску правительства.

Ситуация, описанная выше, наблюдается в странах с парламентско-правительственной системой. Внедрение в систему методов усиления исполнительной власти, особенно полномочий главы государства, в определенной степени позволяет избежать возникновения, развития и

---

<sup>8</sup> В Швейцарии она представлена Федеральным советом (правительством), состоящим из семи членов. Его председатель автоматически становится президентом страны. Однако вокруг поста президента не разгорается политическая борьба, так как власть не сосредоточена в руках президента и его кандидатура меняется каждый год.

<sup>9</sup> Парламент назначает судей и их заместителей, из которых состоит Федеральный суд Швейцарии. Суд отчитывается перед парламентом.

повторения конфликтов, которые из-за нестабильности партийной системы могут случаться достаточно часто. Таким образом, возникает система рационализированного парламентаризма. Усиление роли главы государства, который должен разрешать спорные вопросы, возникающие между парламентом и правительством, привело к существенному качественному изменению, благодаря которому парламентско-правительственная система приближается к парламентско-президентской (смешанной). Однако все же стоит подчеркнуть, что двухпартийная система, система двух с половиной партий и многопартийная система, в которой одна партия является доминирующей, обеспечивают надежную основу власти. Это укрепляет отношения кабинета министров как с парламентом, так и с исполнительной властью. Роль главы государства в значительной мере увеличивается, и премьер-министр занимает ключевую позицию в стране (правительственно-парламентская система, канцлерская система).

### ***Право парламента выносить вотум недоверия правительству***

Как известно, в парламентских системах один из способов осуществления парламентом контроля над правительством — это процедура вынесения парламентом вотума недоверия всему правительству или отдельным его членам, которая помимо всего прочего является достаточно эффективным зрелищем. Подобные сдерживающие меры по отстранению членов правительства от власти свидетельствуют о негативной оценке деятельности правительства и его неспособности к выполнению своих функций<sup>10</sup>. Ответственность правительства перед законодательной властью — основа парламентаризма.

В связи с этим можно отметить, что в разных странах механизмы вынесения вотума недоверия характеризуются различной степенью сложности. Следовательно, институт вынесения вотума недоверия является фактором, дифференцирующим парламентские системы. В странах с простой процедурой вынесения вотума недоверия, для которой не требуется квалифицированного большинства, отношения законодательной власти с правительством тесные и строятся на взаимопонимании, поскольку правительство на протяжении срока действия своих полномочий не должно ставить под угрозу деятельность парламента. С другой стороны, при сложной процедуре вынесения вотума недоверия происходит укрепление позиций правительства в отношениях с парламентом. На основе анализа конституций различных стран можно заключить, что тенденция к ограничению права парламента на вынесение вотума недоверия становится все более популярной в демократических странах с парламентской формой правления.

Для парламента невыгодна, например, юридически узаконенная возможность отложить рассмотрение вотума недоверия, вынесенного депутатами. Это относится к ситуации, когда парламентское голосование проводится только через 48 часов после вынесения предложения или даже через несколько дней после этого. Теоретически это делается для того, чтобы дать депутатам время проанализировать ситуацию и избежать возможности принятия решения под воздействием эмоций. На самом деле, у премьер-министра и членов правительства появляется время на получение дополнительной информации, обсуждение вопроса с членами парламента, оказание воздействия на принимаемое решение и оценку его последствий для правительства. Таким образом, через семь дней может оказаться, что в парламенте не набралось необходимое большинство для принятия выдвинутого предложения, хотя оно и присутствовало ранее. Свобода парламента по осуществлению функции контроля также ограничена все чаще применяемой процедурой вынесения конструктивного вотума недоверия, при которой можно отправить в отставку правительство или премьер-министра только при одновременном назначении преемника. В данной ситуации перед парламентом стоит более сложная задача, чем при обычной процедуре вынесения вотума недоверия, поскольку нужно за короткий срок найти кандидата на пост премьер-министра. Следовательно, предложения о вынесении конструктивного вотума недоверия рассматриваются редко. Поэтому данная форма законодательства является выгодной для правительства.

Попытки сосредоточения контролирующей функции парламента в одной палате свидетельствуют об укреплении роли правительства и ограничении законодательной власти. Принцип ответственности правительства перед двумя палатами парламента отменен в большинстве стран с двухпалатной формой организации парламента.

### ***Право исполнительной ветви власти на роспуск парламента***

---

<sup>10</sup> Иногда таким образом правящая политическая партия (коалиция) строит свою политику с целью улучшения (или сохранения) политической ситуации и достижения положительных результатов на предстоящих выборах в парламент.

При парламентской форме правления исполнительная власть обладает правом объявлять о роспуске парламента. В разных системах юридические основания для объявления о роспуске парламента могут быть различными. Так, например, следует отметить, что президент Франции (смешанная система) может сравнительно легко осуществить эту процедуру. Когда Национальная ассамблея выносит вотум недоверия правительству, премьер-министр передает решение о роспуске на рассмотрение президенту. Президент Франции может не поддержать решение о роспуске правительства и распустить первую палату парламента [7, р. 98]. Наличие таких полномочий свидетельствует о сильной роли президентской власти, которая в составе исполнительной ветви власти принадлежит к главным органам власти.

В классической парламентарно-правительственной системе в подобной ситуации глава государства должен согласиться с решением о роспуске правительства и сохранить парламента в прежнем составе. Парламент одержал победу в борьбе с правительством и поэтому может свободно пользоваться правом на осуществление функции контроля. Обычно при данной форме парламентаризма у исполнительной власти нет простых механизмов роспуска парламента.

Для правительственно-парламентарской системы, существующей в Великобритании, процедура роспуска парламента может быть выгодной для правительства, особенно премьер-министра. Поэтому в любое время, удобное прежде всего для правительства и правящей партии, премьер-министр вносит предложение о роспуске Палаты общин, которое поддерживает монарх. Это обычная практика, и глава правительства, принимая такое решение, учитывает экономическую ситуацию в стране, общественные настроения, международные договоры и состояние партии, которая находится в оппозиции [7, р. 66].

### ***Право исполнительной ветви власти принимать исполнительные акты***

Исполнительная власть все в большей мере вмешивается в традиционную сферу компетенций законодательной власти и таким образом может в определенной степени участвовать в создании законов. Одна из форм реализации данных компетенций — это исполнительные акты. Таким образом, данные компетенции реализуются через юридические акты, подчиненные законам. Этот факт нельзя назвать из ряда вон выходящим, поскольку для законов, принимаемых парламентом, часто характерна высокая степень обобщенности, что влечет за собой необходимость принятия ряда исполнительных актов.

С точки зрения отношений между исполнительной и законодательной властью данная ситуация выгодна для исполнительной власти.

### ***Право исполнительной власти принимать акты, имеющие силу закона***

Еще одним фактором, который еще в большей степени ослабляет влияние парламента, является так называемое делегированное законодательство. Оно основано на парламентарской процедуре делегирования или на конституционных нормах и дает исполнительной власти право принимать акты, имеющие силу закона. В связи с этим следует отметить, что часть законов в стране принимается с участием исполнительной власти. Таким образом, парламента перестает быть единственным органом, принимающим законы. Следовательно, усиливается роль исполнительной власти и классический принцип разделения властей претерпевает изменения.

### ***Право законодательной инициативы***

Если в президентской системе право законодательной инициативы полностью принадлежит депутатам (по крайней мере, официально), в странах с парламентарской системой ею могут обладать различные органы: депутаты, граждане (народная инициатива), глава государства и правительство.

Во многих демократических странах с парламентарской формой правления наиболее активно эту функцию исполняет правительство. В некоторых странах этот орган выдвигает до 90—95 % законопроектов, а депутаты поддерживают их, зачастую без критического осмысления<sup>11</sup>. Это происходит даже если ситуация для них неблагоприятна. Необходимо также отметить, что правительство, разрабатывая законопроекты, осуществляет свой вклад в законодательство. Более того, многие акты страхуют правительство в некоторых сферах (бюджет, финансовые вопросы). В

---

<sup>11</sup> В парламентарских системах, например в Польше, депутаты могут высказывать свое недовольство недостаточной активной работой правительства по вынесению законопроектов. Это является правом депутатов.

демократических странах с парламентской системой, в которых наблюдается тенденция к расширению возможностей реализации осуществления законодательной инициативы, исполнительная власть приобретает преимущество перед парламентом.

### ***Право на отсрочку процедуры голосования***

Важно отметить, что исполнительная власть может отложить процедуру голосования, и это может использоваться в качестве инструмента воздействия. Глава государства может отказаться подписывать законопроект, принятый парламентом, и отослать его на доработку. Если глава государства использует это право слишком часто и если у парламента нет возможности упразднить этот механизм (например, из-за требования о наличии квалифицированного меньшинства), то в результате происходит усиление исполнительной и ослабление законодательной власти.

Подводя итоги, еще раз подчеркнем, что парламентаризм является системой, характеризующейся внутренним разнообразием. Наиболее значимые факторы: вид партийной системы в рассматриваемой стране; юридические механизмы осуществления контроля над правительством, в особенности право парламента выносить вотум недоверия; законодательство, дающее исполнительной власти полномочия объявить о роспуске парламента, число постановлений, принимаемых исполнительной властью, возможность принятия актов, обладающих юридической силой закона, частота выдвижения законодательной инициативы и использование права на отсрочку голосования в парламенте. На основе проанализированных примеров можно сделать вывод, что в современных демократических странах с парламентской формой правления существует тенденция к укреплению роли исполнительной власти.

### ***Список литературы***

1. *Antoszewski A.* Political Regime // Studies on Political Theories. Wrocław, 1999. Vol. 1.
2. *Antoszewski A., Herbut R.* Political Systems of Contemporary Europe. Warszawa, 2006.
3. *Czajowski,* System of State Power Bodies as Criterium for Democracy // Political Theory Studies. Wrocław, 2000. Vol. 3.
4. *French Constitution,* introduction and translation W. Skrzydło, Warszawa, 1997. Art. 20. P. 40.
5. *Gulczyński M.* Panorama of Political Systems in the World. Warszawa, 2004.
6. *The Constitution of the Kingdom of Sweden /* introduction M. Grzybowski; translation K. Dembiński, M. Grzybowski. Warszawa, 2000. Sec. 6. P. 41.
7. *Żebrowski W.* Contemporary Political Systems. An Outline of Theories and Practice in Chosen Countries in the World. Ed. 2. Olsztyn, 2007.
8. *Żebrowski W.* Contemporary Political Systems of Chosen Countries in the World. Ed. 2. Olsztyn, 2002.
9. *Żywczyński M.* Common History 1789—1870. Warszawa, 2002.

### ***Об авторе***

*Вальдемар Жебровски,* доктор, профессор, Варминьско-Мазурский университет, Ольштынская высшая школа им. Йозефа Русецкого.

### ***About authors***

Prof. *Waldemar Żebrowski,* Warmia and Masuria University in Olsztyn, Józef Rusiecki Olsztyn University College.