



УДК 324

ИНСТИТУТ ПРЯМЫХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ В ПАРЛАМЕНТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ

О. И. Зазнаев

Зазнаев Олег Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет, political.science@mail.ru

В статье анализируется влияние института прямых выборов президента на форму правления в условиях парламентской республики. Автор выделяет пять моделей итога введения всенародных выборов, из которых в трех моделях (Исландия, Ирландия и Чешская Республика) сохраняется парламентская система, а в двух других происходит переход к полупрезидентской (Франция) и президентской системам (Турция). Дается авторская оценка роли всенародных выборов президента в парламентской системе.

Ключевые слова: выборы президента, прямые выборы, парламентская республика, президент, конституционные изменения, форма правления.

The Institution of Direct Presidential Elections in Parliamentary Republics

O. I. Zaznaev

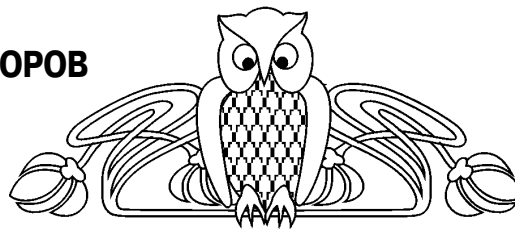
Oleg I. Zaznaev, ORCID 0000-0002-6070-5999, Kazan (Volga region) Federal University, 18, Kremlyovskaya Str., Kazan, 420008, Republic of Tatarstan, Russia, political.science@mail.ru

The article analyzes the impact of the institution of direct presidential elections on the form of government in the conditions of a parliamentary republic. The author identifies five models of the outcome of the introduction of popular elections, of which the parliamentary system remains in three models (Iceland, Ireland and the Czech Republic), and in the other two the transition to semi-presidential (France) and presidential systems (Turkey) occurs. Author's assessment of the role of popular presidential elections in the parliamentary system is given.

Key words: presidential elections, direct elections, parliamentary republic, president, constitutional changes, form of government.

DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-82-86

Институт прямых президентских выборов в парламентских республиках рассматривается обычно как отклонение от «чистой» парламентской системы и как «исключение из правил», поскольку считается, что при такой форме правления президент избирается законодательной или специальной избирательной коллегией, а не народом. Вместе с тем случаи, когда парламентские страны, где существуют выборы президента населением, не единичны. В одних парламентских государствах прямые президентские выборы существуют с момента принятия конституции и внедрения новой формы правления (например в Болгарии, Исландии и Румынии), в других этот институт появился позже (например в Австрии, Словении и Финляндии).



В последнее десятилетие в ряде парламентских республик были введены всенародные выборы президента. В 2007 г. в Турции прошел референдум по поправкам к конституции, в результате которого парламентский способ избрания был заменен на всенародное голосование. В 2012 г. Чешская Республика также изменила свою конституцию и перешла к прямым выборам главы государства. В 2016 г. в Молдавии Конституционным судом были восстановлены всеобщие выборы президента (в 1991–2000 гг. президент избирался народом). Дискуссии по поводу необходимости перехода к прямым выборам идут в Венгрии, Италии, ФРГ и Эстонии.

В политологии институт прямых выборов президента в условиях парламентской республики практически не исследован. На наш взгляд, необходимо дать ответы на вопросы о преимуществах и недостатках прямых выборов, об изменении характера взаимоотношений между ветвями власти в связи с переходом на прямой способ избрания президента, а также о том, меняется ли при этом парламентская форма правления на иную.

Как известно, всякое институциональное новшество требует своего обоснования. Почему парламентские республики идут на введение прямых президентских выборов?

Сторонники такой реформы к числу «плюсов» всеобщих президентских выборов относят: повышение легитимности президентской власти; превращение президента в активную политическую фигуру и повышение его роли в политическом процессе; предотвращение ситуации, когда президент выражает интересы политических партий, а не более широких групп населения, а также ситуации, когда президенты становятся «продуктом» «делок» между партиями; преодоление отчуждения граждан от власти и политики; повышение явки на выборах и преодоление усталости избирателей.

Противники перехода к прямым выборам президента в парламентской республике считают, что такого рода выборы больше подходят президентским и полупрезидентским системам, а не парламентским, в которых президент «царствует, но не правит», и слабый статус президента в парламентской системе больше соотносится с тем, что его избирает парламент, а не народ. Далее оппоненты прямых выборов подчеркивают, что прямые выборы – не гарантия независимости президента от партий, а президент, избранный от партии, может управлять независимо.



Приводит ли введение прямых выборов президента в условиях парламентской республики к изменению характера взаимоотношений между ветвями власти? Каковы возможные последствия внедрения этого демократического института для функционирования парламентаризма? Анализ политического опыта парламентских стран мира позволил нам выделить пять моделей последствий учреждения всеобщих выборов президента.

1. *Парламентская республика с «церемониальными» выборами и церемониальной главой государства.* Ярким примером этой модели является Исландия, которая, согласно Конституции, является «парламентарной» республикой. Действительно, государственный механизм функционирует как типичная парламентская система. Его нетипичным элементом являются всеобщие выборы президента, которые, на наш взгляд, можно охарактеризовать как церемониальные.

Во-первых, если зарегистрирован только один кандидат, то он считается законно избранным без голосования (ч. 1 ст. 5 Конституции Исландии). Так, Оулавюр Рагнар Гримссон автоматически стал президентом в силу отсутствия других кандидатов дважды – в 2000 и 2008 гг. (в 1996, 2004 и 2012 гг. он избирался на альтернативной основе). Из 19 выборов в послевоенный период 11 не состоялись в силу того, что у единственного кандидата не было соперников. Следует согласиться с оценкой Дж. Сартори, который говорит о том, что такого рода «выборы» свидетельствуют об «атрофии» президентской власти в этой стране¹.

Во-вторых, в Исландии существует традиция, согласно которой кандидаты принимают участие в президентских выборах индивидуально, и политические партии в избирательном процессе не участвуют, что резко снижает значимость выборов главы государства.

В-третьих, предусмотрено своеобразное «недоверие» президенту: 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 Исландии). При этом ничего не говорится об основаниях такого отзыва, что означает, что данная процедура не является импичментом, который требует нарушения закона со стороны президента. Получается, что глава Исландского государства может быть лишен своей должности по политическим соображениям.

Президент фактически играет церемониальную роль, и его правовой статус имеет много общего с правовым статусом конституционного монарха². Президент не реализует своих полномочий самостоятельно, поскольку он «осуществляет свою власть через министров» (ст. 13 Конституции Исландии), и все его акты подлежат

контрассигнации одним из членов правительства (ст. 19 Конституции Исландии). Роль президента в политическом процессе сугубо формальная. Хотя президент и имеет право вето согласно Основному закону, однако ни один из президентов ни разу не применил его со времени введения института президентства в 1944 г.³ В Исландии принято считать, что президент «выше политики» и не должен не только вмешиваться в политический процесс, но и даже выражать своего мнения по актуальным проблемам жизни страны. Так, президента Гримссона критиковали за «излишнюю» политизированность.

Таким образом, выборы исландского президента не играют значимой роли в политическом процессе, а республика «живет по законам» типичной парламентской системы с номинальным главой государства.

2. *Парламентская республика с церемониальной главой государства.* Пример Австрии показателен. С 1957 г. федеральный президент избирается на всеобщих выборах на 6 лет (ч. 1 и 5 ст. 60 Федерального конституционного закона (далее – ФКЗ⁴)). Он обладает полномочиями, характерными для глав государств в парламентских республиках: 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 проч. (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, т. е. в этом вопросе президент не свободен в своем выборе. 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).

В отличие от Исландии, выборы президента Австрии являются партийными (кандидаты пользуются поддержкой партий) и, как правило, конкурентными с реальным соперничеством кандидатов. Так, на последних выборах, которые прошли 22 мая 2016 г., победу одержал представитель Партии зеленых Александр Ван дер Беллен (50,3%) с небольшим перевесом голосов над соперником. Однако Партия свободы обжаловала



вала итоги выборов, и Конституционным судом Австрии было принято постановление о проведении новых выборов, которые состоялись 4 декабря 2016 г. На них вновь победил Александр Ван дер Беллен с результатом 53,3% голосов. В 2004 г. Хайнц Фишер (СДПА) получил 52,39% голосов, выиграв у соперника от Народной партии и Партии свободы с перевесом в 4,78% (на своих вторых выборах в 2010 г. Фишер одержал уверенную победу – 79,3% голосов избирателей).

Однако, несмотря на интерес к выборам и популярность фигуры австрийского президента, его положение остается во многом церемониальным. По верному замечанию М. Дюверже, он обычно действует «как современные итальянский и германский президенты или как королева Англии...»⁵

3. *Парламентская республика с относительно влиятельным президентом.* К этой модели может быть отнесена Чешская Республика. В течение всего постсоциалистического развития эта страна была парламентской, однако, как подчеркивают эксперты, чешский президент всегда был «сильнее монархов и большинства президентов в парламентских системах (например, в Германии, Словакии или Венгрии), но в то же самое время слабее глав государств в большинстве полупрезидентских систем (Франция) или в системах, близких полупрезидентализму (например, Польша)»⁶. В Чешской Республике существует некоторое разделение исполнительной власти между президентом и премьером, правда, «власть президента ограничена узкой, хотя и важной областью полномочий, в основном касающихся выдвижения кандидатур и назначения на различные должности»⁷. Президент Чешской Республики не столько реализует свою политическую программу, сколько является гарантом всей конституционной системы страны. Роль главы государства в чешской политической системе зависит, прежде всего, от политического контекста: «...слабый премьер, политически фрагментированная Палата депутатов, существование пропрезидентской политической партии и авторитет президента в глазах общественности расширяют пространство президента для маневра. С другой стороны, сильный премьер, поддерживаемый парламентским большинством, может политически маргинализировать президента»⁸.

Повышение роли президента в политической жизни Чешской Республики требовало определенной ее легитимации, что нашло отражение в создании института всеобщих выборов главы государства в 2012 г. (первые прямые президентские выборы прошли в 2013 г.). Как отмечается в литературе, «введение прямых президентских выборов в Чешской Республике было вызвано, главным образом, плохим опытом, связанным с последними косвенными выборами в 2008 г., и ответом на давнее стремление чешской

общественности к избранию президента всенародным голосованием»⁹.

При этом Чешская Республика продолжает оставаться во многом парламентской системой. Без существенных конституционных изменений по усилению власти президента невозможно ее функционирование как полупрезидентской системы¹⁰. Вместе с тем сам факт прямого избрания президента дает ему моральное право для попыток изменения парламентских конституционных обычаев в направлении усиления власти президента, что неоднократно демонстрировал действующий президент Милош Земан.

4. *Полупрезидентская система с реальным дуализмом исполнительной власти.* Франция Четвертой республики была парламентской системой. Конституция 1958 г. радикально поменяла форму правления в стране, предложив новую модель – полупрезидентскую. Однако этой системе не хватало одного существенного элемента – всеобщих выборов президента. Первый президент Пятой республики был избран в 1958 г. особой коллегией выборщиков, включавшей членов парламента и представителей местных органов самоуправления. Однако Шарля де Голля не устраивал такой способ избрания, поскольку он стремился усилить позиции главы государства и предотвратить эволюции режима в сторону парламентской республики. К тому же всенародное избрание могло бы укрепить легитимность президентской власти. Вопрос о введении всеобщих выборов был вынесен де Голлем на референдум в 1962 г. Первые президентские выборы состоялись в 1965 г. С этого момента глава французского государства стал получать свой мандат из рук народа. Тем самым была окончательно оформлена полупрезидентская система.

5. *Президентская система.* В Турции прямые президентские выборы стали началом смены парламентской системы на президентскую. Конституция страны, принятая в 1982 г., предусматривала создание парламентской республики. На протяжении четверти века в стране функционировал парламентский режим. Первый шаг к радикальной реформе формы правления был сделан на референдуме в 2007 г. с введением прямых всеобщих выборов президента, который прежде избирался парламентом. Первые выборы президента по новой системе состоялись в 2014 г.: за Эрдогана отдали голоса 51,79% избирателей. На референдумах 2010 и 2017 гг. были одобрены другие серьезные институциональные изменения, касающиеся формы правления (всего насчитывается 18 ключевых поправок к Конституции Турции). Предусматривается, что будет ликвидирована должность премьер-министра, введены посты вице-президентов, которых президент станет назначать самостоятельно, у президента появится право назначать и увольнять министров и других высших должностных лиц в



системе исполнительной власти, будут отменены обязанности министров устно отвечать на вопросы в парламенте. Кроме того, значительно расширятся полномочия главы государства: у него появится право объявлять чрезвычайное положение с дальнейшим утверждением его парламентом, право назначать часть судей в Совете судей и др. Все эти новации превратят Турцию в президентскую республику. Вступление в силу поправок к Конституции намечено на 2019 г., когда одновременно пройдут президентские и парламентские выборы. Сторонники реформы утверждают, что она позволит устранить напряженность и конфликт в отношениях между президентом и парламентом, предоставив больше полномочий президенту и дав парламенту возможность выступать в качестве действительно законодательного органа. Критики говорят, что изменения проложат путь к «единоличному правлению»¹¹ и формированию «султанистского режима», поскольку власть будет сконцентрирована преимущественно в руках президента¹².

Итак, в трех случаях (Исландия, Ирландия и Чешская Республика) введение института прямых президентских выборов не привело к смене парламентской системы на иную. Во французской и турецкой моделях выборы стали неотъемлемой частью реформы формы правления и ее изменения на полупрезидентскую (Франция) и президентскую (Турция) (таблица).

Следует заметить, что оценка формы правления после учреждения института прямых выборов президента зависит от того, что мы понимаем под парламентской системой. В научной литературе верно замечено, что парламентская система создает «единственный локус верховной власти на национальном уровне», в отличие от президентской системы, где власть разделена между двумя избираемыми органами – законодательной и президентом¹³. Полупрезидентской системе свойственен дуализм исполнительной власти (президент и премьер-министр). Нельзя согласиться с мнением Р. Элджи, который полагает, что всеобщие выборы президента превра-

щают форму правления в полупрезидентскую систему¹⁴. На наш взгляд, при оценке формы правления нужно ориентироваться не на признак выборов, а на правила и принципы функционирования власти.

Дж. Сартори верно подмечает, что президентские и парламентские системы являются таковыми вследствие существования у каждой из них своей системной логики¹⁵. Для президентской системы характерна логика раздельного существования законодательной и исполнительной власти, раздельного их выживания, логика концентрации всей полноты исполнительной власти в руках президента как следствие его всеобщего избрания, а парламентской системе, напротив, свойственна логика совместного существования правительства и парламента, их совместного выживания, парламентского или правительственного доминирования (в зависимости от модели парламентской системы)¹⁶.

Поэтому, прежде чем отнести ту или иную парламентскую страну к разряду полупрезидентских в силу наличия всеобщих выборов президента, мы должны выяснить, нарушается при этом логика парламентаризма или нет. Создает ли «аномалия» прямых президентских выборов другие механизмы власти, функционирующие по совершенно иной – непарламентской логике? В первых трех проанализированных случаях эта логика не нарушается: Исландия, Австрия и Чешская Республика продолжают «жить по правилам» парламентской системы. О трансформации системы в сторону полупрезидентской (Франция) или президентской (Турция) можно говорить только в том случае, если существенно меняется характер взаимоотношений между ветвями власти и президент из номинального превращается в реального и сильного политического игрока.

Итак, способ избрания президента в условиях парламентской республики не имеет решающего значения для трансформации взаимоотношений между ветвями власти. Несмотря на повышение степени легитимности президентской власти в силу прямого всеобщего

Итоги введения прямых выборов президента в парламентских республиках

Кейсы	Дата принятия конституции	Первые прямые выборы президента	Выборы президента	Президентская власть	Форма правления как итог введения прямых выборов президента
Исландия	1944	1952	Церемониальные беспартийные	Крайне слабая	Парламентская
Австрия	1920–1945	1957	Конкурентные партийные	Слабая	Парламентская
Чешская Республика	1992	2013	Конкурентные партийные	Умеренная	Парламентская
Франция	1958	1965	Конкурентные партийные	Сильная	Полупрезидентская
Турция	1982	2014	Конкурентные партийные	Сильная	Президентская



избрания главы государства, автоматически не происходит повышения статуса президента и его усиления. Сама по себе имплементация института прямых выборов президента в условиях парламентской республики не ведет к изменению формы правления на полупрезидентскую или президентскую. Институциональные изменения (расширение полномочий президента, сужение функций парламента и проч.) и политический контекст в большей степени влияют на смену принципов организации власти, чем простой переход к всеобщим президентским выборам.

Примечания

- ¹ См.: *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2nd ed. L. : Macmillan Press, 1997. P. 138.
- ² См.: *Тимошенко И.Г.* Исландия. Вводная статья // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. Т. 2. С. 10.
- ³ Там же. С. 11.
- ⁴ См.: Федеральный конституционный закон Австрийской Республики от 10 ноября 1920 года // Конституции государств Европы. Т. 1.
- ⁵ *Duverger M.* A New Political System Model : Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. 1980. Vol. 8. P. 167.
- ⁶ *Kysela J., Kühn Z.* Presidential Elements in Government : The Czech Republic // European Constitutional Law Review. 2007. Vol. 3. P. 99.
- ⁷ Ibid. P. 112.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ *Wintr J., Antoš M., Kysela J.* Direct election of the president and its constitutional and political consequences // Acta Politologica. 2016. Vol. 8, №. 2. P. 145.
- ¹⁰ Ibid. P. 150.
- ¹¹ См.: Turkey's Constitutional Reform : A review of Constitutional History, Current Parliamentary System and Proposed Presidential System. № 4, February 2017. Istanbul : TRT World Research Centre, 2017.
- ¹² См.: *Sezgin Y.* How a constitutional amendment could end Turkey's republic. URL: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/01/24/how-a-constitutional-amendment-could-end-turkeys-republic/?utm_term=.6b26db402660 (дата обращения: 27.12.2017).
- ¹³ *Gerring J., Thacker S. C., Moreno C.* Are Parliamentary Systems Better? // Comparative Political Studies. 2009. Vol. 42, № 3. P. 337.
- ¹⁴ См.: Semi-Presidentialism in Europe / ed. by R. Elgie. Oxford : Oxford University Press, 1999. P. 8–9, 14.
- ¹⁵ См.: *Sartori G.* Op. cit. P. 85.
- ¹⁶ См.: *Зазнаев О. И.* Полупрезидентская система : теоретические и прикладные аспекты. Казань : Казан. гос. ун-т им. В. И. Ульянова-Ленина, 2006. С. 121.

Образец для цитирования:

Зазнаев О. И. Институт прямых президентских выборов в парламентских республиках // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2018. Т. 18, вып. 1. С. 82–86. DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-82-86.

Cite this article as:

Zaznaev O. I. The Institution of Direct Presidential Elections in Parliamentary Republics. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 82–86 (in Russian). DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-1-82-86.