

РОЛЬ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И УКРАИНЕ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)

А. А. Рязанцев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 ноября 2012 г.

Аннотация: в статье в сравнительном ключе рассматриваются механизмы формирования высших институтов исполнительной власти в России и Украине, вектор их политической ответственности. Даются оценка степени влияния института президентства на этот процесс, соотношения полномочий президента и парламента в вопросе контроля исполнительной власти. Выявляются причины, определившие модель распределения полномочий между органами власти, сильные и слабые стороны данных моделей.

Ключевые слова: полупрезидентская республика, исполнительная власть, президент, правительство, парламента, политическая ответственность.

Abstract: in this article in confrontation discusses mechanisms formation of the higher institutions of executive power in Russia and Ukraine, vector of their political responsibility. Evaluate degree of influence of the presidency on the process, the ratio authorities of the President and Parliament control of the executive power. Exploring the reasons has determined the model of the distribution of powers between governing institutions, the strengths and weaknesses of these models.

Key words: semi-presidential system, executive power, president, government, parliament, political responsibility.

В ходе развития представительной демократии сложилось широкое разнообразие моделей конституционного устройства современных государств. Весьма разнятся, прежде всего, содержание институтов государственной власти, установленных в рамках этих моделей. Подавляющее большинство стран мира являются республиками, где главой государства установлен президент – особый орган власти, персонафицированно представляющий государство, обеспечивающий конституционный порядок, устойчивость и преемственность механизмов власти, а также высшее представительство в международных отношениях [1, с. 5]. При этом тип республиканского правления определяется вектором ответственности высшего органа исполнительной власти государства (правительства) и соотношением влияния главы государства (президента) и парламента на процесс формирования правительства.

Так, в Германии или Италии избираемый парламентом президент ограничен узким кругом представительских функций. Исполнительная власть в такой системе, реализуемая кабинетом министров, формируется парламентом и представляет парламентское большинство. Французская модель Пятой республики предусматривает избрание президента всенародным

голосованием и наделяет его широкими полномочиями для влияния на исполнительную власть. Однако кабинет министров всё-таки несет двойную ответственность: перед президентом и перед парламентом. В американской модели президент избирается населением либо непосредственно (как в Бразилии или Венесуэле), либо путем формирования коллегии выборщиков (как в США). В такой политической системе президент – глава правительства и исполнительной власти. Круг его полномочий весьма широк, а гарантией от злоупотреблений властными полномочиями в такой модели призвана стать система парламентских и судебных «сдержек и противовесов» [2, с. 14].

В пределах каждой из упомянутых моделей (соответственно парламентской, полупрезидентской и президентской) в мире существует пестрое разнообразие типов политических режимов. Это обусловлено историческими аспектами формирования политических систем разных стран; традициями и культурой политической жизни; сложившимся на момент принятия конституции равновесием (или дисбалансом) политических сил, выступающих за то или иное перераспределение власти.

В России и Украине, как и в большинстве республик постсоветского пространства, сформировалась полупрезидентская (смешанная) модель, где главой

правительства и исполнительной власти является не сам Президент, а отдельно наделяемый полномочиями Премьер-министр. В такой системе Президент не относится ни к одной из ветвей власти, однако нередко его полномочия оказываются во многом сильнее, чем в классических президентских республиках (например, в США) [3, с. 100]. Характер политического режима, к практике которого склоняется то или иное государство в рамках этой модели, определяется двумя основными факторами: во-первых, конституционными нормами, регламентирующими процесс формирования исполнительной власти, во-вторых, реальной политической практикой осуществления главой государства и парламентом их возможностей влиять на данный процесс.

В статье кратко рассмотрен первый фактор – конституционные нормы, регламентирующие процесс формирования исполнительной власти в России и Украине, показано соотношение установленных этими нормами полномочий президента и парламента в вопросе формирования и контроля деятельности правительства.

В Украине процедура формирования правительства включает в себя два этапа:

На *первом этапе* кандидатура будущего главы правительства вносится Президентом в парламент для ее согласования депутатами Верховной Рады. Если парламент поддержит внесенную Президентом кандидатуру простым большинством голосов, то следует подписание соответствующего указа о назначении Премьер-министра Кабинета Министров Украины. Если же внесенная кандидатура не набрала необходимого числа голосов, – Президент либо повторно вносит данную кандидатуру на рассмотрение, либо предлагает другую [4, ст. 8].

На *втором этапе* утвержденное в качестве Премьер-министра лицо представляет на рассмотрение Президента персональный состав Кабинета Министров [5, ст. 114].

Кабинет Министров Украины несет двойную ответственность: с одной стороны, перед Президентом Украины, который может отправить Кабинет в отставку по собственной инициативе, с другой – перед Верховной Радой, которая может вынести резолюцию о недоверии действующему составу Кабинета, что автоматически влечет неминуемую отставку правительства [там же, ст. 115].

В Российской Федерации процедура формирования Правительства включает в себя аналогичные процедуры: назначение Председателя Правительства с согласия Государственной Думы и утверждение персонального состава Правительства Президентом по представлению Премьер-министра [6, ст. 7]. Однако в случае трехкратного отклонения Думой представленной кандидатуры Президент назначает Пред-

седателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в нижнюю палату парламента [7, ст. 111].

Кроме того, несмотря на закрепленную в Конституции обязанность представлять Государственной Думе отчет о результатах своей деятельности, фактически Правительство РФ подотчетно лишь Президенту, который может в любой момент отправить его в отставку по собственной инициативе. Государственная Дума имеет право вынести вотум недоверия действующему составу Правительства, но это не ведет к прекращению его полномочий, а лишь доводится до сведения Президента. В такой ситуации глава государства может либо объявить об отставке Правительства, либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президенту вновь предоставляется выбор: либо объявить об отставке Правительства, либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы [там же, ст. 117].

Таким образом, в отличие от Украины, где Президент не имеет реальных полномочий назначать Премьер-министра без согласия парламента, а Кабинет Министров может отправиться в отставку при отказе ему в доверии Радой, действующая российская Конституция позволяет Президенту буквально «продавливать» угодную кандидатуру на пост главы правительства через Государственную Думу, и исключительно главе государства предоставляет реальные механизмы контроля за работой исполнительной власти.

Подобное положение вещей не случайно и берет начало в череде сложнейших кризисов, сопровождавших транзит посткоммунистических обществ, в условиях которых в России и Украине проходило формирование новых политических институций. Как отмечают исследователи: «Здесь политические изменения явились не результатом органического роста, а были инициированы «сверху», волевым усилием верховных властей. Введение новых политических институтов проходило в русле навязанного перехода, а не полноценного соглашения основных политических сил» [8, с. 46]. Некритическое заимствование институтов западной демократии путем соотнесения их лишь с конъюнктурой текущего политического момента стали общим местом для большинства постсоветских режимов. Однако *определяющим* фактором распределения полномочий внутри этих режимов стала *расстановка политических сил* на момент принятия Конституции. И если украинская Конституция стала плодом компромисса ведущих политических сил страны (пусть и без широкого общественного обсуждения), то в России Конституцией 1993 года была закреплена победа Президента над Верховным

Советом, а ее нормы стали отражением силового доминирования одного из институтов власти (а именно Президента) над другими.

Как следствие процедура формирования правительства, принятая в Украине, больше перекликается с основными принципами и нормами представительной демократии, чем российская.

Во-первых, не имея возможности ни распустить парламент, ни шантажировать его угрозой роспуска, ни назначить главу Кабинета Министров без его согласия, Президент Украины вынужден идти на переговоры с парламентскими фракциями и проявлять политическую гибкость при выборе кандидатуры на пост Премьер-министра.

Во-вторых, правительство Украины несет двойную политическую ответственность, что позволяет более адекватно оценивать его работу.

В-третьих, возможность парламента реально влиять на работу исполнительной власти и процесс формирования ее высших органов выводит политический процесс в публичное пространство, наполняет конкретным содержанием деятельность политических партий, имеющих представительство в Верховной Раде, повышает значение их как инструментов публичной политики.

Воронежский государственный университет

Рязанцев А. А., аспирант кафедры политологии и социологии

E-mail: and-ryazancev1@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 255-60-94

ЛИТЕРАТУРА

1. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юрид. литература, 1994. – 176 с.
2. Власихин В. А. Американский конституционализм / В. А. Власихин // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 74–91.
3. Романовский А. А. Институт президентства во Франции и России : сравнительный анализ : дис. ... канд. полит. наук / А. А. Романовский. – Воронеж, 2007. – 186 с.
4. Конституция Украины от 28 июня 1996 года // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. О Кабинете Министров Украины : закон Украины от 7 октября 2012 г. № 2591-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 9. – Ст. 58.
6. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Рос. газ. – 1997. – 23 дек.
7. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года : принята всенародным голосованием (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. – 2009. – 21 янв.
8. Зюзина Е. Б. Институт президентства в США и России : сравнительный анализ : дис. ... канд. полит. наук / Е. Б. Зюзина. – Воронеж, 2002. – 216 с.

Voronezh State University

Ryazantsev A. A., Post-graduate Student of the Sociology and Political Science Department

E-mail: and-ryazancev1@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 255-60-94