

А.В. ЛАНГИНЕН, к. филос. н., стар. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
 ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
 Электронный адрес: langinen77@mail.ru

КОНФЛИКТЫ МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И ИНЫМИ ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРЕДПОСЫЛКИ, ПРИЧИНЫ, ПУТИ РАЗРЕШЕНИЯ

В статье на основе научных исследований и нормативных правовых источников исследуется механизм организации и взаимодействия высших органов государственной власти современного государства – парламента, главы государства и правительства. Автор анализирует сущность и примеры конфликтов между этими органами, предпосылки и причины их возникновения. Анализируется роль парламента в системе органов государственной власти в условиях различных форм правления и политических режимов, основные противоречия между ветвями власти. В статье выделены особенности конфликтов при различных формах: дуалистической, парламентской, смешанной. В контексте темы рассматривается явление «подвешенного парламента» в британской системе управления. Автор выделил пути разрешения конфликтов между парламентом и иными государственными органами.

Ключевые слова: парламент; конфликты; система государственного управления; парламентские формы правления; дуализм; высшие органы государственной власти; политический режим.

Одной из важнейших характеристик современного государства является формирование, организация и взаимодействие высших органов государственной власти, что отражается в понятии «форма правления». В современных государствах, как правило, могут быть три таких органа, принимающих непосредственное участие в управлении: *глава государства, правительство* (высший орган исполнительной власти) и *парламент* (высший орган законодательной власти, формирующийся на основе принципа представительства). Перечисленные органы обладают верховенством, возглавляют иерархию государственных органов и имеют право издавать нормативные правовые акты, общеоб-

язательные к исполнению на всей территории страны.

Каким образом происходит взаимодействие данных трёх органов? Это зависит от того, как они формируются и какими полномочиями наделены. Возможны следующие варианты формирования органов. 1) Глава государства и высший орган исполнительной власти формируются независимо от парламента (дуалистические формы правления – дуалистическая монархия и президентская республика). 2) Формирование высшего органа исполнительной власти, его персональный состав зависит от состава парламента или от воли парламентского большинства (при парламентских формах правления – монархии и республике). 3) Формирование и отставка правительства зависит в равной мере от парламента и от главы государства (смешанные формы). Формирование и досрочный роспуск парламента могут зависеть от главы государства (частичное назначение верхней палаты и роспуск нижней с назначением

перевыборов) или от правительства (ропуск нижней палаты по его инициативе при парламентских формах).

Итак, возможны по крайней мере три основных варианта взаимодействия высших органов государственной власти, которые представляются актуальными как для монархии, так и для республики.

1. «Дуалистический вариант» – США, Мексика, Бразилия, Беларусь. Согласно основному закону США президент, являющийся высшим органом исполнительной власти, и Конгресс, как высший законодательный орган страны, формируются раздельно и повлиять на досрочную отставку или роспуск друг друга не могут [3]. Исключение составляет вынесение Конгрессом импичмента президенту при нарушении им Конституции и федеральных законов. В данном варианте полномочия высших органов государственной власти разграничены на основе принципа разделения властей. Другими словами, парламент и высший исполнительный орган минимальным образом участвуют в формировании и отставке друг друга.

2. «Парламентский вариант» – Великобритания, ФРГ, Скандинавские страны, Италия, Япония, Индия, Израиль. В данном случае формирование правительства (и главы государства, если он является выборным) осуществляется при участии парламента и под его контролем. Решающую роль в указанном процессе, как правило, играют нижняя палата и фракции политических партий, которые в ней представлены. Правительство, как высший орган исполнительной власти, несёт политическую ответственность перед парламентом и может быть отправлено в отставку досрочно по решению парламентского большинства. Но и роспуск, и перевыборы парламента также фактически контролируются правительством [5]. Таким образом, высшие органы в большей мере взаимозависимы, чем в первом случае.

3. «Смешанный вариант» – Франция, Австрия, Турция, Пакистан, Российская Федерация, Украина. Глава государства и парламент формируются также независимо друг от друга (как правило, путём всеобщих прямых выборов). Правительство назначается главой государства, но при взаимодействии с парламентом. Политический и персональный состав правительства, программа его государственной политики определяются путём согласования. Правительство несёт двойную политическую ответственность, как перед парламентом, так и перед главой государства.

В любом из рассмотренных вариантов для осуществления государственной власти и текущего управления необходима совместная деятельность всех высших органов по реализации общей программы государственной политики. В процессе управления их согласованное взаимодействие нарушается конфликтами, которые имеют следующие предпосылки:

1. Высшие органы государственной власти формируются отдельно друг от друга и являются выборными.

2. В выборах (пассивное и активное избирательное право) участвуют как граждане, так и различные политические силы (наиболее организованные из них – политические партии) с различными программами государственной политики, представляющие различные группы интересов.

3. В структуре высших органов отсутствует формальное иерархическое подчинение друг другу.

4. Не полностью разграничены полномочия ветвей власти. Принцип разделения властей, установленный в Конституциях многих современных государств, полным разграничением полномочий главы государства, парламента и правительства не обеспечивается.

5. Законодательно не отрегулированы полномочий высших органов в случае, когда государственная система находится на стадии формирования или реформирования.

В конкретном случае конфликт между высшими органами власти может быть вызван различными причинами:

1. Существенные различия и противоречия в политических программах партий, требованиях к государственной политике, предъявляемых их парламентскими фракциями к правительству и главе государства;

2. Крупные неудачи в государственной политике, включая факты злоупотреблений государственной властью (нецелевое расходование средств, коррупция): неэффективность принимаемых мер в сфере безопасности, социального и экономического развития, противодействия преступности; затратные и затяжные военные кампании.

3. Нестабильность политического состава парламента и правительства.

4. Личные амбиции политических лидеров.

5. Деятельность политической оппозиции.

Возможные пути развития и разрешения конфликтов определяются исходя из того, какие полномочия и возможности в данной сфере предусмотрены для высших органов государственной власти Конституцией и законами, а также правовой и политической культурой общества. Возможны следующие варианты конституционного и внеконституционного протекания и разрешения конфликтов.

При дуалистическом варианте наиболее вероятными сторонами конфликта выступают глава государства (являющийся одновременно высшим органом исполнительной власти) и парламента. Взаимодействие парламента и главы государства испытывает постоянное влияние партий и может быть охарактеризовано категориями «президентоналистского режима» и «режима разделённого правления» [8]. Возможно установление президентоналистского режима, при котором глава государства пользуется поддержкой парламента-ского большинства на основе общей партийной принадлежности. Конфликт вероятен, но его эскалация маловероятна.

При установлении режима разделённого правления глава государства и парламента-ское большинство, определяющее законодательную деятельность, принадлежат к различным партиям (придерживаются различных политических программ), что создаёт условия для возникновения противоречий. Возможными путями разрешения конфликта являются: а) урегулирование через обращение в суд высшей инстанции, например, в Верховный или Конституционный Суд¹; б) прямое столкновение конфликтующих сторон в форме объяв-

¹ Признание Верховным Судом США неконституционными указов Ф.Д. Рузвельта в 1932 г., отмена частичного вето Президента в 2001 г. на основе решения Верховного Суда.

ления импичмента главе государства, законного или незаконного устранения его с поста, роспуска парламента главой государства (что также может быть незаконным при дуалистической форме).

При парламентских формах правления подобный конфликт чаще возникает между правительством и парламентом. Основой конфликта также могут быть проблемы и противоречия в государственной политике. В роли примиряющей стороны выступают глава государства (после консультаций с председателями палат распускает парламент и назначают его досрочные перевыборы), а также суды высшей юрисдикции (в случае конфликта имеют право на основе Конституции выносить решения в пользу одной из сторон). Возможно установление различных режимов взаимодействия парламента и правительства на партийной основе.

Парламентарный режим взаимодействия высших органов устанавливается на основе многопартийного состава парламента (при этом ни у одной из партий нет абсолютного большинства мест) и, как следствие, коалиционного состава правительства. Основой для возникновения конфликта является нестабильность политического и персонального состава парламентских фракций и правительства. При определении политического курса следует учитывать требования различных программ. Конфликт чаще всего завершается сменой состава правительства в соответствии с волей парламентского большинства. Примером длительного функционирования парламентарного режима являются Израиль, Италия до 1993 г.

Министериальный режим взаимодействия парламента и правительства устанавливается на основе получения одной из партий абсолютного большинства мест в парламенте и однопартийного состава правительства (принцип «правлящей партии»). Данный режим взаимодействия базируется на двухпартийной политической системе и, как правило, обеспечивает стабильность состава правительства. Министериальный режим создаёт предпосылки окончания конфликтов фактически в пользу высшего органа исполнительной власти, поскольку парламент, обладая правом вынесения вотума недоверия правительству, прибегает к нему достаточно редко. В случае конфликта возможен также роспуск парламента и назначение досрочных выборов по решению правительства. Основаниями для этого являются партийная дисциплина и политические интересы правящей партии².

Вплоть до недавнего времени примером стабильного функционирования министериального режима являлась вестминстерская система высших органов государственной власти. Британская система, базирующаяся на мажоритарных выборах с униномиальным голосованием, характеризуется тем, что парламентское большинство контролируется двумя крупнейшими партиями – консервативной и лейбористской. Одна из них, как правило, имеет статус правящей, т.е. по итогам выборов обладает абсолютным большинством мест в парламенте. Это позволяет сформировать правительство на однопартийной основе и проводить единую государственную политику. Взаимодействие парламента и высшего органа исполнительной власти внешне достаточно после-

² В Великобритании в последний раз вотум недоверия был вынесен парламентом в 1990 г. Причиной послужил внутренний конфликт в правительстве и правящей партии [1].

довательно, стабильно, но не лишено конфликтов. Так, в 2006 г. возник конфликт между парламентом и Кабинетом Т. Блэра, имел место коррупционный скандал в 2010 г. Инструментом преодоления противоречий между парламентом и правительством, внутренних противоречий в этих органах является в данном случае не формально предусмотренный правовыми нормами вотум недоверия Кабинету, а роспуск парламента и назначение досрочных выборов.

В этом контексте представляет интерес «подвешенный парламент» (*hung Parliament*), сформированный по итогам выборов 2010 г. (имелись прецеденты такого парламента в 1912, 1974 гг.) [10]. Данный термин обозначает ситуацию в законодательном органе, когда ни одна из политических партий, представленных в нём, по итогам выборов не обладает абсолютным большинством мест. На стадии формирования нового правительства это означает, что оно может быть образовано только на основе компромисса нескольких парламентских партийных фракций (коалиция) либо на однопартийной основе при поддержке парламентского меньшинства. В обоих случаях для британской системы это означает нестабильность взаимодействия парламента и Кабинета и затрудняет преодоление конфликтов между ними. Ситуация осложняется под влиянием «эрозии» британской двухпартийной системы, т.е. постепенной трансформации в многопартийную систему с несколькими доминирующими партиями [1, с. 39]. В свете этого становится актуальным вопрос о реформе британского парламента, включая избирательную систему Палаты Общин и механизм формирования Палаты Лордов.

При смешанной форме взаимодействия органов государственной власти, как например, во Франции, конфликты, о которых идёт речь, осложняются активным участием не двух, а трёх сторон – парламента, правительства, главы государства. Дополнительную предпосылку возможного столкновения создаёт «режим коабитации», или сосуществования, когда парламентское большинство не поддерживает главу государства в его политике (президентство Ж.Ширака, В. Жискара Д'Эстена). Предметом конфликта являются политический и личный состав формируемого правительства, его политическая программа (должна быть утверждена Национальным Собранием), основные направления и конкретные меры государственной политики (должны быть реализованы совместно президентом и правительством). Так, в 1958 г. возник конфликт между президентом де Голлем и политическими партиями, представленными в Парламенте, по поводу решения алжирского вопроса.

Каковы пути преодоления конфликта при смешанной форме правления? Глава государства может прибегнуть к силовому, но законному воздействию на Парламент: а) распустить его нижнюю палату и назначить досрочные перевыборы [4]; б) вынести на референдум спорный вопрос или вопрос о предоставлении президенту дополнительных полномочий; в) в крайнем случае, объявить чрезвычайное положение (парламент заседает постоянно, не может быть распущен, но не имеет права отменить акты президента). Возможно достижение компромисса между президентом и парламентом в вопросе определения состава правительства и внутренней политики. Преодолеть ситуацию позволяет также неформальное разделение сфер и направлений государственной политики между главой государства и высшим органом исполнительной власти.

Представляется, что большинство современных государств с парламентскими и смешанными формами правления стремятся избежать крайних проявлений парламентаризма, при которых взаимодействие законодательного органа с правительством фактически определяется произволом многочисленных партийных фракций. Такое стремление приводит к формированию многопартийной системы с одной – двумя – тремя доминирующими партиями, которая целенаправленно создаётся путём изменений в законодательстве, регулирующем образование и деятельность политических партий, их участие в выборах. Возможны также законодательные и административные меры по исключению политических организаций экстремисткой и резко оппозиционной направленности из реальной политической жизни и управления государством. Применяются ограничения политических свобод граждан и антиэкстремистское законодательство, заградительные барьеры при подсчёте голосов на парламентских выборах, законодательные запреты на распространение определённых политических идеологий.

В современных государствах существуют ограничения на привлечение правительства к политической ответственности перед парламентом («конструктивный» вотум недоверия в ФРГ, утверждение политической программы правительства, право главы государства на досрочный роспуск парламента во Франции, утверждение вотума недоверия главой государства в России). Инструментом предотвращения противоречий и конфликтов во взаимодействии парламента, правительства и главы государства является также реформирование избирательной системы государства. Что может быть нацелено на стабилизацию партийного состава парламента и правительства. Так, в Италии была проведена реформа избирательной системы в 1993 и 2005 гг., во Франции – в 1986 г. [9]

Ряд современных исследователей выделяют такую форму правления как суперпрезидентская республика [6, 7], которая в данном контексте видится как крайность, противоположная неконтролируемому парламентарному режиму. Внешне данная форма может быть дуалистической (президентской) или смешанной, фактически глава государства концентрирует в своих руках как исполнительную, так и законодательную власть, а также осуществляет контроль за судебной системой. Как и в абсолютной монархии, глава государства в суперпрезидентской республике контролирует все три ветви государственной власти благодаря особым полномочиям, вполне легальным и предусмотренным законами. Глава государства контролирует политический состав и деятельность парламента с помощью фактически однопартийной системы, созданной также легальным путём. Таким образом, высший законодательный орган теряет возможность самостоятельно принимать политические решения, а парламентские фракции – оказывать влияние на государственную политику и контролировать действия иных ветвей власти. На первый взгляд, вероятность возникновения конфликтов, тем более открытого столкновения, между парламентом и иными высшими органами государственной власти при данной форме сводится к минимуму. Но в обстановке социальной, экономической или политической нестабильности источником возможных конфликтов становятся противоречия между государственной политикой и общественными интересами.

Список литературы

1. *Великобритания* в эпоху реформ / под ред. Ал.А. Громыко. М., 2007. С.31.
2. *Конституция Российской Федерации*. Ст. 117.
3. *Конституция США*. Гл. 1, 2.
4. *Конституция Французской Республики*. Ст. 15.
5. *Конституция ФРГ*. Ст. 44, 67.
6. *Старцев Я.Ю.* Система государственного и муниципального управления. Екатеринбург, 2004.
7. *Чиркин В.Н.* Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. №1.
8. *Шугарт М. С., Кэри Д. М.* Президентские системы // Современная сравнительная политология: хрестоматия. М., 1997. С. 201.
9. *A bicameral Parliament dominated by the National Assembly*. URL:/http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_1.asp (дата обращения 12.01.2010).
10. *Hung parliament*. URL:/http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/hung-parliament/ (дата обращения 10.01.2010).