

DOI 10.35775/PSI.2025.71.6.006

УДК 32

К.В. ФЕНИН

Московский государственный
институт международных отношений (Университет),
Россия, г. Москва
E-mail: feninkv@mail.ru

ПОЛУПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА КАК НОВАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируется процесс президентализации парламентских демократий во всем мире. Усиление роли политического лидерства качественно меняет характер парламентской системы. В качестве ответа на новые вызовы ученые предлагают модель полупарламентской системы – сочетания прямых выборов главы правительства и парламентаризма. Автор статьи анализирует преимущества и недостатки данного типа правления. Данная система была имплементирована в Израиле в 1990-е, однако, она показала свою неэффективность. Автор анализирует факторы, которые повлияли на отрицательный исход использования полупарламентской системы. В статье предлагаются варианты использования бонуса большинства для улучшения институционального дизайна полупарламентаризма. Автор приходит к выводу о том, что новая конституционная реформа в Италии также представляет собой попытку перехода к полупарламентской системе.

Ключевые слова: полупарламентская республика, прямые выборы премьер-министра, Израиль, Италия, демократия.

Введение. Парламентская форма правления является одной из самых распространенных систем управлений страной. По некоторым данным сейчас в мире более 50 парламентских демократий. При этом ряд исследователей отмечает процесс президентализации парламентаризма – усиления институциональной и электоральной роли политического лидера в управлении государством. В рамках парламентской демократии это характеризуется следующими признаками. Во-первых, происходит формирование подчиненного главе правительства аппарата и рост числа подзаконных актов. Во-вторых, предвыборная борьба из соперничества партийных программ переход к конкуренции лидеров движений, включая дебаты по типу президентских. Как следствие, глава правительства получает рычаги контроля над правительством и увеличивает свое время нахождения у власти. К подобным примерам можно отнести М. Тэтчер и Т. Блэра в Великобритании, А. Меркель в Германии, С. Берлускони в Италии. По мнению М. Шугарта и Дж. Кэри парламентская форма правления усугубляет основные противоречия в институциональной структуре демократии [10. С. 151]. В парламентской системе избиратели выбирают законодательное собрание, на которое затем опирается правительство.

В качестве методологической рамки в данной работе используется институционализм рационального выбора. Институты влияют на рациональное поведение акторов, которые в свою очередь используют их для максимизации своей выгоды [1. С. 43-80]. Институционализм рационального выбора изначально возник в результате изучения поведения членов Конгресса США в конце 1970-х годов. Однако затем сфера изучения данного методологического направления расширилась до всей политической системы. В данной работе институционализм рационального выбора применяется при анализе непосредственно институциональных изменений.

У парламентской системы есть, как правило, несколько негативных черт, которые, однако зависят от других факторов, например, избирательного законодательства. В частности, парламентские системы уязвимы для правительственной нестабильности, которая, например, характерна для Италии, где сменилось 67 кабинетов. Также присутствует проблема слабой демократической легитимности: в отличие от президентской республики глава исполнительной власти в парламентской системе не избирается населением.

Одним из вариантов решения этих проблем является использование мажоритарной избирательной системы простого большинства. Наличие большинства в руках одной партии, как в случае Великобритании, открывает дорогу к доминированию правительства в отношениях с парламентом и возможность реализовывать любые политические решения.

Другой способ был предложен политологом М. Дюверже в 1956 году, когда он предположил, что стабильность правительства может быть достигнута с помощью прямых выборов премьер-министра одновременно с избранием парламента [2. С. 168]. Таким образом, достигается совмещение главы правительства и парламентского большинства. Они становятся неразделимыми, поскольку в случае отставки или вотума недоверия назначаются досрочные выборы премьер-министра и Национального собрания. Такая система была названа полупарламентской. Однако в 1958 году Франция выбрала иной сценарий – переход к полупрезидентской (премьер-президентской) республике, в которой усилились полномочия главы государства, а не главы правительства.

Существует и вторая форма полупарламентаризма, предложенная Ш. Гангофом [3. С. 262]. В его интерпретации парламент состоит из двух выборных частей, одна из которых – палата, перед которой ответственно правительство, она может отправить правительство в отставку. Вторая же палата обладает схожей демократической легитимностью с первой, она имеет право вносить поправки в законодательство и отклонять законопроекты. Данная система действует в Австралии и Японии, где правительство несет ответственность перед нижней палатой парламента, а вторая играет роль сдерживающего фактора в законодательной работе.

Для эффективной работы правительства и его кооперации с парламентом ученый предложил сочетание бикамерализма с отдельными избирательными системами для каждой палаты (с асинхронными графиками выборов)

и разрешение тупиковых ситуаций с помощью судебной ветви власти [11. С. 82]. Ш. Гангоф считает, что главное достоинство «полупарламентских систем» в том, что они могут сочетать в себе определенные преимущества «мажоритарной» и «пропорциональной» демократий. Эта исполнительно-законодательная система может обеспечить основные преимущества, связанные с президентством, избегая при этом некоторых его основных недостатков.

Б. Пауэлл уделяет большое внимание «способности избирателей идентифицировать варианты конкурирующих потенциальных правительств, которые предлагаются им в ходе избирательных кампаний» [7]. Национальная политика проблемы, выражаемые партиями, приобретают первостепенное значение, и «ассамблея, формально созданная для представления местных интересов... становится главным образом «коллекцией выборщиков» для определения того, какая партия обладает исполнительной властью» [10. С. 177].

Президентские системы же системы способствуют балансированию противоречивых целей, позволяя избирателям выбирать двух отдельных агентов. Прямые выборы президента с определенным сроком полномочий могут обеспечить достижение подотчетности и стабильности кабинета, в то время как выборы в ассамблею могут быть направлены на максимальный уровень представительности [10. С. 199].

Важно, что процесс «президентализации» парламентской системы не означает изменения формальной структуры политической системы. Для отличия парламентской модели от президентской необходимы две переменные. Во-первых, в парламентской республике исполнительная власть полностью зависит от законодательного органа, а в президентской республике исполнительная власть имеет отдельное происхождение, как отмечают М. Шугарт и Дж. Кэри [10. С. 121]. В парламентской системе законодательная и исполнительная власти взаимно зависят друг от друга, в то время как в президентской системе они независимы, каждая из них избирается на определенный срок и может «существовать отдельно».

Промежуточным вариантом является полупрезидентская система, имеющая двойную исполнительную власть: президента, которого избирают напрямую, и правительство, ответственное перед парламентом. Полупрезидентские модели очень сложны, в том числе и потому, что реальные полномочия президента часто зависят от того, обладает ли он или она большинством в законодательном органе [6. С. 167]. Модель прямых выборов премьер-министра обычно рассматривается как менее сложная и, следовательно, более подходящая для внедрения, чем смешанная система, поскольку она не предполагает разделения исполнительной власти [4. Р. 209]. Фактически модель с прямыми выборами премьер-министра является президентской по происхождению, но парламентской по своему функционированию.

Пример Израиля. В 1993–2001 годах в Израиле существовали прямые выборы премьер-министра страны, несмотря на парламентский характер республики. Данная система была введена в 1992 году по образцу президентских выборов

в США. В то же время избирательная система на выборах в парламент Израиля является пропорциональной с низким процентным порогом, что не позволяет одной партии получить абсолютное большинство, в отличие от двухпартийной системы в США [9. С. 70].

Впервые данная система была применена в 1996 году, когда победу на прямых выборах главы правительства одержал Б. Нетаньяху с результатом в 50,5%. При этом на парламентских выборах победила оппозиционная Лейбористская партия, набрав 27% голосов. Таким образом, Б. Нетаньяху был вынужден вступить в коалицию с другими партиями, чтобы сформировать правительство. Это обстоятельство помешало создать долгосрочный кабинет, уже в 1999 году Б. Нетаньяху был вынужден объявить досрочные выборы парламента и премьер-министра. Победу на них одержала партия «Единый Израиль», а премьером стал Э. Барак. Его партия набрала больше голосов, чем любая другая партия на выборах в Кнессет. Но они получили только 26 мест, что стало самым низким показателем для победившей партии или альянса. Э. Бараку пришлось сформировать коалицию с шестью более мелкими партиями, чтобы сформировать правительство.

Однако из-за внешнеполитических потрясений рейтинг премьера резко снизился, что вынудило его уйти в отставку. В феврале 2001 года прошли новые досрочные выборы премьер-министра, по итогам которых победил А. Шарон. Однако парламентские выборы проведены не были, в итоге новому главе правительства пришлось сформировать коалицию национального единства. В дальнейшем было принято решение вернуться к прежней парламентской системе: уже на выборах 2003 года отдельное прямое избрание главы правительства было отменено.

Израиль, как и Италия имеет парламентскую систему, фрагментированный партийный ландшафт. Данной системе присуще длительные период коалиционных переговоров, низкая эффективность работы правительства и сравнительно малый срок существования кабинета министров [4. С. 72]. Израиль обратился к прямым выборам премьер-министра, чтобы противостоять раздробленности, нестабильности и бездействию, которые достигли апогея во время ответственного кризиса 1990 года.

Эти недостатки часто связывают с пропорциональной системой, особенно с его израильской разновидностью с низким порогом. А из-за наличия множества партий сформировать устойчивое большинство было сложно. К примеру, по итогам парламентских выборов 1996 года, в Кнессет вошли представители 11 партий. Самые крупные фракции – Лейбористская партия и «Ликуд» насчитывали 34 и 32 места соответственно. Тем самым избранный народом премьер-министр не имел достаточной поддержки в парламенте, чтобы проводить в жизнь свою политику.

Пример Израиля дает четкое представление о том, что для эффективного функционирования комбинации парламентаризма и прямых выборов премьер-министра необходима также реформа избирательной системы.

При наличии пропорционализма единственным вариантом стабильности правительства становится бонус большинства. Альтернативой становится введение мажоритарной системы относительного или абсолютного большинства. Тем не менее, даже в таком случае парламентское большинство не гарантировано, оно может быть достигнуто благодаря бонусу большинства и синхронности выборов.

Критики прямых выборов премьер-министра выделили несколько негативных последствий данной реформы. Во-первых, прямое избрание электоратом повысило роль премьера в политической системе. Речь идет, прежде всего, о прямой демократической легитимности, которая выдвигает главу правительства, вперед и фактически делает его президентом исполнительной власти. В то время как для смены правительства в парламенте было достаточно потери вотума доверия любым большинством, требуется, по крайней мере, большинство из 61 члена Кнессета, чтобы вынести вотум недоверия премьер-министру, что означает досрочные выборы как премьер-министра, так и парламента.

Во-вторых, было отмечено изменение характера отношений между исполнительной и законодательной ветвями власти. Решения о начале войны, подписании соглашения мир и установление постоянных границ – это вопросы, требующие широкого консенсуса, который вряд ли может быть достигнут премьер-министром, избранным незначительным большинством голосов. В-третьих, по итогам реформы были урезаны полномочия Кнессета. Парламент был лишен полномочий вызывать любого министра для выступления перед комитетом, а также для вынесения вотума недоверия теперь требовалось 70 голосов, а не простое большинство.

Реформа в Италии. Теперь внедрение полупарламентской системы обсуждается в Италии. в ноябре 2023 года Дж. Мелони представила проект конституционных поправок. Предлагаемая поправка к пяти статьям Конституции Италии приводит к общему увеличению текста. Общее количество пунктов увеличивается с 14 до 20, количество слов из с 279 по 581, а количество пунктов – с 16 по 26 (исключая переходные положения). Отход от принципов краткости, которыми руководствовались первоначальные разработчики Конституции, становится более очевидным, если учесть, что 4 из вновь предложенных положений состоят более чем из 40 слов, а 2 из них превышают 50 слов [8].

Поправки предлагается внести в конституционные статьи 88, 92 и 94. В соответствии с документом, предлагается ввести прямые выборы премьер-министра, которого будут избирать сроком на пять лет. В случае отставки выборного премьера следующим главой правительства становится представитель парламентского большинства, тем самым, у правящей партии сохраняется мандат на правление. Кроме того, таким образом исключается возможность формирования технического правительства, которые стали частым явлением в период Второй республики.

Важно отметить, что предлагаемая правительство Дж. Мелони реформа – вовсе не является новинкой для итальянской политической системы. Фактически

мы можем назвать это «институциональным перемещением», как писали Телен и Махони [5. С. 16], то есть переходом институциональных правил из одного уровня учреждений в другой. В данном случае речь идет о переносе полупарламентской системы с уровня регионов и муниципалитетов на национальный.

В 1993 году на местном уровне в Италии произошла реформа избирательной системы. Вместо ранее применяемой пропорциональной системы была внедрена принципиально новая. Выборы в представительный орган проводились совместно с выборами мэра, который избирался по мажоритарной системе абсолютного большинства. Партия, связанная с избранным мэром, автоматически получала 60% голосов в представительном собрании муниципалитета. Таким образом, избранный глава местного самоуправления получил в свое распоряжение рабочее большинство для реализации своей политической программы.

При этом спустя два года похожая система была внедрена на региональном уровне. Важное отличие: на выборах президента региона применяется система относительного большинства в один тур: побеждает кандидат, набравший простое большинство голосов. Одновременно с выборами президента проводятся выборы в законодательное собрание региона, при этом список, связанный с избранным президентом региона, получает не менее 60% мест в региональном парламенте. Таким образом, как и в президентской системе, избиратели напрямую решают, кто возглавит регион. Региональный президент является членом местного парламента, которого также выбирают избиратели. Для осуществления своих полномочий ему необходимо большинство в законодательном органе, благодаря избирательной системе коалиция, от которой избран глава региона, получает большинство в парламенте.

Предложение Дж. Мелони имеет ряд сходств с системой, действовавшей в Израиле в 1993–2001 годах. Помимо Израиля предложения ввести прямые выборы главы правительства были зафиксированы и в других странах. В 2001 году премьер Японии Коидзуми учредил Консультативный совет для обсуждения этого предложения и подготовки необходимых изменений в конституции. Прямое избрание электоратом премьер-министра было также предложено в Бельгии и Нидерландах. Данные предложения – отражение тенденции на «президенциализацию» парламентских республик. П. Уэбб и Т. Погунтке определяют президенциализацию как «процесс, в ходе которого режимы становятся более президентскими в своей реальной практике, в большинстве случаев, не меняя свою формальную структуру, то есть тип режима [6. С. 14].

Таким образом, институциональная система Италии переживает период изменений. Среди политических сил сформировался консенсус на этот счет, однако остаются различия в направлении реформ. Реализация институциональной реформы Дж. Мелони позволит Италии получить более стабильную исполнительную власть, но рискует стать шагом в направлении от либеральной демократии из-за концентрации исполнительной власти в руках председателя Совета министров.

В рамках реализации конституционной реформы правительство Дж. Мелони выступает фактически в роли «симбионта», используя имеющиеся возможности института премьер-министра Италии, но при этом наращивая его полномочия. С точки зрения типа институциональных изменений итальянское правительство продвигает «наслоение» — усиление полномочий и изменение порядка формирования института главы правительства, при этом сохраняя его первоначальное значение.

На фоне усиления мировой турбулентности и конфликтности потребность в стабильном правительстве, которое пользуется доверием на мировой арене и способно принимать стратегические решения возрастает. Соответственно, будет увеличиваться необходимость в проведении институциональной реформы, и она будет отражаться в предвыборных программах партий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под редакцией С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006.
2. **Duverger M.** A new political system: Semi-presidential government // *European Journal of Political Research*. 1980. № 8 (2).
3. **Ganghof S.** A new political system model: Semi-parliamentary government // *European Journal of Political Research*. 2018. № 57 (2).
4. **Lijphart A.** Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford: Oxford University Press, 1994.
5. **Mahoney J., Thelen K.** A Theory of Gradual Institutional Change, Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, 2009.
6. **Poguntke P.T.** *Webb the Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*. Oxford University Press, USA, 2002.
7. **Powell B.G.** *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*. New Haven, CT: Yale University Press, 2000.
8. **Scozzaro C.J., Delsanto M., Mastropaolo A., Mensa E., Revelli L., Radicioni D.P.** On the Reform of the Italian Constitution: an Interdisciplinary Text Readability Analysis, NL4AI 2024: Eighth Workshop on Natural Language for Artificial Intelligence, 2024.
9. **Sezgin Y.** The Implications of the Direct Elections in Israel // *The Turkish Yearbook of International Relations*. 2000. № 30.
10. **Shugart M.S. & Carey J.M.** *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.
11. **Tarunabh K.** Balancing Accountability and Effectiveness: A Case for Moderated Parliamentarism // *Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law*. 2021. № 7.

K.V. FENIN

Moscow State Institute of International Relations
(MGIMO University), Moscow, Russia

A SEMI-PARLIAMENTARY REPUBLIC AS A NEW FORM OF GOVERNMENT

The article analyzes the process of presidentialization of parliamentary democracies around the world. The strengthening of the role of political leadership is qualitatively changing the nature of the parliamentary system. As a response to new challenges, scientists propose a model of a semi - parliamentary system - a combination of direct elections of the head of government and parliamentarism. The author of the article analyzes the advantages and disadvantages of this type of government. This system was implemented in Israel in the 1990s, however, it has shown its inefficiency. The author analyzes the factors that influenced the negative outcome of using the semi-parliamentary system. The article suggests ways to use the majority bonus to improve the institutional design of semi-parliamentarism. The author concludes that the new constitutional reform in Italy also represents an attempt to transition to a semi-parliamentary system.

Key words: semi-parliamentary republic, direct election of the prime minister, Israel, Italy, democracy.