

УДК 321

ПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЯ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

О.И. Зазнаев

Аннотация

В последние годы в ряде государств постсоветского пространства были проведены конституционные реформы, направленные на изменение баланса отношений в пользу парламентов. В статье анализируется парламентаризация в Армении, Грузии, Казахстане, Киргизии, Узбекистане и Украине. Уделено внимание также раскрытию понятия парламентаризации, ее критериям и измерению.

Ключевые слова: форма правления; полупрезидентская система; президентская система; конституционные реформы; парламентаризация; постсоветская политика; республики бывшего СССР.

Введение

За последние четыре года в Грузии (в 2004 г.), Украине (в 2004 г.), Армении (в 2005 г.), Киргизии (в 2006-2007 гг.), Казахстане (в 2007 г.) и Узбекистане (в 2007 г.) были предприняты реформы, в ходе которых были перераспределены властные полномочия между президентом и парламентом. В связи с относительной распространенностью парламентаризации в республиках бывшего СССР возникает необходимость сравнительного изучения этой тенденции и поиска ответа на вопрос о том, с чем связано изменение властной конфигурации. Поскольку большинству постсоветских государств присуще сильное президентство, то актуально выяснение того, насколько глубока парламентаризация и к каким последствиям она ведет. Раскрытие этих вопросов важно для понимания происходящего в СНГ – пространстве, которое остается слабо изученным российскими политологами.

1. Парламентаризация и ее измерение

Правовые изменения и появление новых политических практик ведут к эволюции формы правления. Изучение опыта целого ряда стран позволяет говорить о двух возможных направлениях динамики режима – президентциализации и парламентаризации. Каждый из этих терминов можно понимать двояко: 1) как одномоментный переход к новой форме правления (президентской или парламентской соответственно), осуществляемый конституционно-правовым путем (в этом случае уместно говорить о «смене формы правления»); 2) как постепенное усиление президентских или парламентских черт без кардинального изменения формы правления [1, с. 297].

Президентциализация и парламентаризация, на наш взгляд, суть относительно длительные политические процессы, затрагивающие принципы взаимоотношений

между органами власти и заключающиеся в изменении правил функционирования формы правления, когда появляются и усиливаются элементы, свойственные чистой президентской или парламентской системе. Эти процессы наблюдаются на уровне закона и (или) в политической практике.

На первый взгляд кажется, что президентская, парламентская и другие формы правления являются качественными понятиями и к ним не применимы количественные оценки или показатели степени (больше или меньше). Однако даже беглый взгляд на разные государства одной и той же формы правления позволяет прийти к выводу о том, что эти страны различаются по ряду параметров количественного характера: например, в одних государствах президент сильный (с точки зрения полномочий), в других – его власть носит умеренный характер, в третьих – полномочия президента незначительны. Все государства можно разместить на оси «президентализированное правление – парламентаризированное правление». Каждый реальный режим приближен к той или иной точке этого континуума. Смещение по данной шкале (в ту или иную сторону) есть президентализация или парламентаризация. При этом движение формы правления ограничено формальной конфигурацией политических институтов и сложившимися политическими практиками [1, с. 298].

Президентская и парламентская системы различаются между собой по целому ряду параметров – «силе» лидера (объему власти), степени его автономии и отдаленности от политических институтов, степени подконтрольности и ответственности исполнительной власти. При разграничении этих двух форм правления в центр внимания необходимо поставить фактическое положение главы исполнительной власти в государственной системе, политических партиях и избирательном процессе. В президентской системе лидирующее положение занимает президент, в парламентской системе лидерство принадлежит премьер-министру или правительству как коллективному органу в зависимости от принятой модели правления в правительстве (премьер-министерское, кабинетное и пр.). Президентская система характеризуется большим объемом властных ресурсов президента и высокой степенью его автономии от других политических институтов. Это является следствием жесткого разделения властей и выборной демократической легитимности. Напротив, парламентская система отличается концентрацией ресурсов в руках парламента и кабинета и низкой автономией премьер-министра [1, с. 300].

Отсюда можно выделить два аспекта парламентаризации – снижение объема контролируемых главой исполнительной власти ресурсов и уменьшение степени его автономии. Как известно, в президентском режиме президент осуществляет высшую исполнительную власть, являясь одновременно и главой государства, и руководителем кабинета; его полномочия довольно значительны. Поэтому уменьшение властных ресурсов в руках главы исполнительной власти, по сути, равносильно фактическому воплощению в непарламентском режиме существенного признака парламентского режима.

Второй аспект парламентаризации – это снижение автономии главы исполнительной власти. В президентской системе жесткое разделение властей ведет к независимости президента. Поскольку президент избирается здесь всенародно, то он практически независим от своей партии, а значит, свободен от ее давления.

Президент в президентской системе приобретает автономию и от органов исполнительной власти: правительство здесь не действует как коллегиальный орган, который мог бы оказывать существенное влияние на президента. Наконец, исполнительная власть автономна от законодательной власти, и, с другой стороны, парламент также приобретает некоторую автономию от президента, поскольку ему не нужно поддерживать правительство или становиться в оппозицию ему, так как кабинет не подотчетен легислатуре. Если в условиях президентского или полупрезидентского режима снижается степень автономии главы исполнительной власти и правительства, то мы вправе расценить это как парламентаризацию, поскольку зависимость правительства от парламента – типичная черта парламентской системы.

Парламентаризация может быть радикальной или умеренной (в зависимости от глубины изменений). Радикальная парламентаризация имеет место тогда, когда происходит переход от президентализма к парламентаризму, или от президентализма к полупрезидентализму, или от полупрезидентализма к парламентаризму. Умеренная парламентаризация не связана с кардинальным изменением формы правления. Имеет смысл выделение также парламентаризации юридической и фактической. Часто изменение формы правления начинается с конституционных поправок, которые затем «внедряются» в жизнь. Однако бывает и наоборот. Так, в Армении в 1998–2005 гг. премьер-министром выдвигался тот, кто обладал поддержкой большинства депутатов парламента. Затем в 2005 г. эта практика получила юридическое закрепление.

Для выяснения феномена парламентаризации в постсоветских странах следует прежде всего определиться с методологией анализа форм правления. Непродуктивно дискутировать по поводу того, какой стала, скажем, Украина после реализации реформы 2004 года – парламентской, президентско-парламентской, парламентско-президентской, премьер-президентской, полупрезидентской и пр. Качественный подход здесь мало что дает. Для выяснения динамики форм правления в постсоветских странах следует использовать количественный метод – индексный анализ.

Суть этого анализа заключается в измерении президентских и парламентских компонентов формы правления и подсчете так называемого индекса формы правления (*ИФП*). Для его определения нами выбраны десять наиболее важных аспектов, характеризующих форму правления:

- выборы президента; носитель исполнительной власти;
- назначение премьер-министра;
- назначение других членов правительства;
- формирование нового кабинета после президентских или (и) парламентских выборов;
- вотум недоверия правительству;
- законодательная инициатива президента; вето президента;
- роспуск парламента; совместимость депутатского мандата с правительственной должностью.

Каждый из них кодируется «1», «0.5» и «0». Далее вычисляются отдельно президентский и парламентский индексы (максимальное значение каждого индекса равно «10»), а затем индекс формы правления путем вычитания парламентского

Табл. 1

Изменения индекса формы правления постсоветских государств	
президентализированное правление	
+10	
+9	Казахстан (до 2007), Узбекистан (до и после 2007)
+8	Казахстан (2007), Киргизия (Акаев)
+7	
+6	Грузия (до 2004)
+5	Грузия (2004), Киргизия (после референдума 2007)
+4	Киргизия (2006–2007), Украина (до 2004)
+3	Армения (до 2005)
+2	
+1	
0	Украина (2004)
-1	Армения (2005)
-2	
-3	
-4	
-5	
-6	
-7	
-8	
-9	
-10	
парламентаризированное правление	

индекса из президентского. Положительные значения (+) *ИФП* указывают на превалирование президентских компонентов, а отрицательные (–) – парламентских. Каждое постсоветское государство обладает своим уникальным индексом формы правления и размещается на шкале от –10 до +10 (подробное описание этой методики см. в [2]). Результаты наших подсчетов *ИФП* постсоветских стран, где произошли конституционные реформы, приведены в табл. 1.

2. Глубокая парламентаризация: Украина и Армения

Поправки к Конституции **Украины**, принятые парламентом 8 декабря 2004 г. [3], в разгар «оранжевой революции» (закон вступил в силу 1 января 2006 г.), заметно сказались на характере отношений между законодательной и исполнительной властью: власть президента ослабла, а значение Верховной Рады, премьер-министра и правительства существенно возросло. *ИФП* Украины изменился на 4 пункта: с +4 до 0 (табл. 1).

Президент Украины потерял право назначать и увольнять членов правительства. Сегодня Верховная Рада решает вопрос об отставке премьер-министра и кабинета (п. 12 ст. 85; ст. 115 Конституции Украины в новой ред.)¹. Президент может лишь предложить Раде рассмотреть вопрос об ответственности кабинета и принять резолюцию о недоверии (ч. 1 ст. 87).

¹ Далее в скобках даются ссылки на конституцию соответствующего государства.

В Верховной Раде по результатам выборов и на основе распределения политических позиций формируется коалиция депутатских фракций, в которую входит большинство депутатов от конституционного состава Рады (ч. 6 ст. 83). Кандидатуру на пост премьер-министра вносит в Верховную Раду президент по предложению коалиции депутатских фракций Верховной Рады или депутатской фракции, обладающей конституционным большинством в парламенте (ч. 3 ст. 114). Премьер-министр назначается Верховной Радой по представлению президента (ч. 2 ст. 114). С 1 января 2006 г. премьер-министра назначает не президент (с согласия парламента), а Верховная Рада (по представлению президента, который, в свою очередь, делает это представление по предложению коалиции депутатских фракций Рады). Способ формирования правительства стал чисто парламентским (с учетом партийного расклада в парламенте).

Президент имеет право распустить Раду: 1) если за месяц не сформирована коалиция депутатских фракций; 2) если в течение 60 дней после отставки кабинета не сформировано правительство; 3) если в течение 30 дней депутаты не могут начать пленарные заседания (ч. 2 ст. 90). Решение принимается президентом после консультаций с Председателем Верховной Рады, его заместителями и руководителями депутатских фракций парламента (ч. 3 ст. 90). Депутат, покинувший фракцию партии, от которой избран, лишается своих полномочий.

На первый взгляд кажется, что конституционные поправки трансформируют форму правления Украины из полупрезидентской (президентско-парламентской) в парламентскую (как утверждают некоторые СМИ). Однако такой вывод ошибочен в силу двух «но». Во-первых, сохранена процедура прямых выборов президента Украины, а это признак непарламентских систем. Во-вторых, парламентская система предполагает, что глава государства является декоративным. Однако на Украине президент остается влиятельной фигурой. За ним сохранено право вносить на утверждение парламента кандидатуры министра обороны, министра иностранных дел, генерального прокурора и председателя Службы безопасности Украины (ч. 4 ст. 114; п. 10 ст. 106; п. 14 ст. 106). Кроме того, президент наделяется в предусмотренных законом случаях и по согласованию с Конституционным судом правом приостанавливать полномочия Верховной Рады, прекращать действие актов кабинета министров по мотивам их несоответствия конституции, другим законам Украины и актам президента, отменять решения Совета министров Республики Крым и др. Он обладает правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 93). Большое значение имеет позиция президента в процессе назначения премьер-министра. Сохраняется влияние президента на правительство: в измененной Конституции говорится, что Кабинет министров «ответствен перед президентом и парламентом» (ч. 1 ст. 113).

Будучи избранным гражданами, президент Украины сохранил немалую власть юридически и фактически. Переломить традиции сильного руководителя («гетмана») нелегко, а значит, роль главы государства в политической жизни остается весомой и нетипичной для парламентских систем. Результатом этого стало жесткое перманентное противостояние между президентом и премьер-министром и поддерживающим его парламентом (особенно в периоды «существования»). Украинской системе свойственен процесс перетягивания «одеяла» президентом, премьер-министром и парламентом.

До реформы 2005 г. **Армения** представляла собой относительно сбалансированную полупрезидентскую систему с некоторым перевесом президентской составляющей: $ИФП = +3$ (табл. 1). В частности, глава государства назначал и освобождал от должности премьер-министра, кабинет которого должен был пользоваться доверием Национального собрания (парламента) [4]. 27 ноября 2005 г. на референдуме были приняты изменения в Конституцию (93.3% высказались «за») [5], подготовленные пропрезидентским парламентским большинством. Сторонники президента заявили, что реформирование Конституции является одним из обязательств, взятых Арменией при вступлении в Совет Европы.

Согласно новеллам к Конституции часть полномочий президента «перетекли» к парламенту. Сегодня $ИФП$ Армении = -1 (табл. 1). В соответствии с новыми установлениями, кандидатура премьер-министра определяется президентом в ходе консультаций с парламентскими фракциями с учетом распределения депутатских мест в Национальном собрании. Премьер-министром назначается лицо, пользующееся доверием большинства (в идеале – абсолютного, но если это невозможно, то хотя бы относительного) членов парламента (п. 4 ст. 55 Конституции Республики Армения). Президент принимает отставку правительства в день первого заседания вновь избранного парламента и вступления президента в свою должность (п. 4 ст. 55), может распустить Национальное Собрание по предложению Председателя Национального Собрания или премьер-министра в трех оговариваемых Конституцией случаях (ст. 74.1). Таким образом, произошло усиление парламентских черт формы правления Армении, и страна приблизилась к французской модели полупрезидентской республики.

Итак, в результате проведенных за последние годы реформ Украина и Армения сместились на 4 пункта в сторону парламентаризованного правления (табл. 1). По нашему мнению, можно говорить о противоречивой, но выстоявшей парламентаризации применительно к Украине (выдержавшей худо-бедно тест на сосуществование президента В. Ющенко и премьер-министра В. Януковича) и парламентаризации «по-французски» в Армении.

3. Поверхностная парламентаризация: Грузия, Казахстан и Узбекистан

До реформы 2004 г. **Грузия** представляла собой президентскую республику с $ИФП = +6$ (табл. 1): президент возглавлял правительство (должность премьер-министра отсутствовала), назначал с согласия парламента министров и самостоятельно освобождал их от должности. Члены правительства несли ответственность только перед президентом, а парламента имел право лишь возбуждать вопрос об отстранении от должности министров в порядке импичмента за нарушение Конституции, государственную измену или совершение иного преступления (ст. 64 Конституции Грузии) [6]. У президента отсутствовало право роспуска парламента.

Конституционные изменения 2004 г. [7] превратили Грузию в полупрезидентскую республику: появился пост премьер-министра, парламента получил право выражать недоверие правительству, а президент – распустить парламента, назначению правительства президентом стало предшествовать выражение доверия новому составу кабинета со стороны парламента. Однако до сбалансиро-

ванной полупрезидентской системы Грузия «не дотянула», поскольку, как отмечается справедливо в литературе, организация власти характеризуется существенной ролью президента в государственном механизме [8, с. 12]. Об этом свидетельствует сегодня *ИФП* + 5 (табл. 1).

Формально-юридически **Казахстан** относится к полупрезидентским государствам, однако на деле оказывается сверхпрезидентским. Конституция [9] содержит обширный перечень президентских полномочий, но и он далеко не полностью отражает реальную силу президента. Президент имеет право вмешиваться в деятельность парламента, в частности принимать указы, имеющие силу закона (ч. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан), и даже брать на себя функции законодательной власти на период до одного года (п. 4 ст. 53).

В мае 2007 г. в Казахстане была предпринята конституционная реформа [10], которая направлена на парламентаризацию государственной системы: *ИФП* до реформы = +9, после реформы = +8 (табл. 1). Президент сделал «реверансы» в сторону политических партий. Так, в частности, из Конституции было исключено требование к президенту о приостановлении его деятельности в политической партии на период президентских полномочий (ч. 2 ст. 43). И сегодня Н. Назарбаев является лидером правящей партии «Нур Отан» («Светлое отечество»), которая на парламентских выборах в августе 2007 г. оказалась единственной из политических сил, прошедших в парламент (остальные шесть соперничающих партий не смогли преодолеть 7%-ный барьер).

Сегодня президент после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру премьер-министра. Однако на практике последнее новшество выглядит комично: в парламенте сегодня представлена, как было сказано, одна единственная пропрезидентская партия, являющаяся, по сути, машиной для поддержания всех президентских инициатив.

Казалось бы, реформа преследует благую цель повысить роль парламента в политическом процессе, поскольку сегодня правительство ответственно не только перед президентом, но «в случаях, предусмотренных Конституцией», – перед Мажилисом парламента и парламентом (ч. 2 ст. 64). Премьер-министра президент назначает с согласия Мажилиса парламента. Перед вновь избранным Мажилисом парламента премьер-министр ставит вопрос о доверии правительству, и в случае выражения Мажилисом доверия правительство продолжает исполнять свои обязанности, если иное не будет решено президентом (ч. 1 ст. 70). Но доминантой всей политики остался президент. Его лидирующие позиции в законодательной и исполнительной власти неоспоримы.

В Казахстане фактически отсутствует парламентская ответственность правительства. Конституцией вотум недоверия правительству предусмотрен, но полностью нивелирован. В случае вотума недоверия правительство заявляет президенту об отставке, однако президент принимает решение о принятии или отклонении отставки (ч. 4 ст. 70). Это сводит вотум недоверия на нет, поскольку президент может просто проигнорировать парламентское решение. Что касается недоверия в отношении отдельных членов правительства, то сохранена унижительная (для парламента) процедура «прошения» президенту об освобождении

от должности члена правительства (п. 6 ст. 57). Нет сомнения в том, что такие решения парламент должен принимать самостоятельно.

Узбекистан представляет собой типичную сверхпрезидентскую (суперпрезидентскую) систему, которой свойственна гипертрофированная роль президента в рамках треугольника «президент – правительство – парламент», концентрация в руках главы государства огромных полномочий, которые практически никем и ничем не сдерживаются. Президент вторгается даже в те сферы, где его присутствие излишне: так, например, он представляет Сенату Олий Мажлиса (парламента) кандидатуру для избрания на должность Председателя Сената (п. 9 ст. 93 Конституции Узбекистана) [11]. Президент осуществляет полный контроль над правительством. Хотя и имеется должность премьер-министра, последний выступает «проводником» президентской политики и не обладает никакой самостоятельностью. В Конституции Узбекистана сказано, что Кабинет министров в своей деятельности ответственен перед президентом и Олий Мажлисом (ч. 7 ст. 98). Однако ответственность правительства перед парламентом является голословной в условиях, когда не предусмотрен вотум недоверия Кабинету министров, а весь состав парламента является пропрезидентским.

В марте 2007 г. Олий Мажлис Узбекистана единодушно одобрил внесенные президентом И. Каримовым поправки к Конституции и закон, направленный на «усиление роли политических партий». Но на деле политическая реформа носила косметический характер и не была нацелена на изменение положения президента в государственной системе и изменение отношения власти к оппозиции и партиям (*ИФП* Узбекистана до и после реформ 2007 г. = +9) (табл. 1). Согласно новой редакции ст. 89 Конституции, президент Узбекистана перестает быть главой исполнительной власти, однако это ничего не решает: фактически исполнительная власть остается всецело в руках президента, и за ним сохранены сильнейшие полномочия. Другая конституционная новация заключается в том, что Олий Мажлис может трижды отклонить представленную на утверждение президентом кандидатуру премьер-министра, после чего парламент будет распущен, а президент назначит главу правительства. Ясно, что сегодняшний парламент не смеет перечить президенту, и новая норма окажется «мертвой».

Итак, слабая парламентаризация Грузии (страна «сдвинулась» лишь на один пункт – табл. 1) означает, что она недалеко ушла от президентской модели разделения властей. Казалось бы, ослабление президентских составляющих в Казахстане и Узбекистане при прочих благоприятных факторах поможет отойти от автократических режимов. Однако эти изменения фактически не затронули каркаса формы правления. Парламентаризация в этих странах носит явно имитационный характер и преследует цель сохранить всевластие президентов путем создания иллюзии партийного соперничества и возвышения парламента.

4. «Споткнувшаяся» парламентаризация: Киргизия

Конституция **Киргизии** от 5 мая 1993 г. [12] предусматривала создание системы с сильным президентом, контролирующим все ветви власти и получающим мандат «из рук народа». В годы правления А. Акаева в Основной закон страны были внесены существенные поправки, нацеленные на укрепление

личной власти главы государства. После «революции тюльпанов» 2005 г., приведшей к отставке Акаева, одним из основных обещаний тандема Бакиев – Кулов было изменение конституции в сторону усиления роли парламента. В ноябре и декабре 2006 г., после полутора лет противостояния между президентом, парламентом и премьер-министром и борьбы оппозиции против президента и правительства, Жогорку Кенеш (парламент) принял поправки к Конституции, заметно изменившие характер взаимоотношений в рамках треугольника «президент – правительство – парламент».

В результате реформ 2006 г. усилился парламентский компонент формы правления Киргизии. Во-первых, правительство стало формироваться по результатам парламентских выборов. Новое правило гласило: депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов депутатов Жогорку Кенеша, вносят на рассмотрение президента кандидатуру премьер-министра, а тот после назначения президентом определяет состав правительства (который назначается президентом) (ст. 69 Конституции Кыргызской Республики). Впрочем, было бы неверным полагать, что участие президента в формировании кабинета стало сугубо номинальным, поскольку в целом ряде прописанных в Конституции случаях (если депутаты от партии большинства не вносят кандидатуру премьер-министра; если назначенный премьер-министр не представляет членов правительства; если отсутствует абсолютный победитель на парламентских выборах) именно президент решает, какая из парламентских партий будет выдвигать кандидатуру премьер-министра и формировать правительство (ст. 70).

Во-вторых, если раньше правительство несло ответственность перед президентом, то в результате реформ 2006 г. оно стало «ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 71).

В-третьих, новое правительство стало формироваться после парламентских выборов (а не президентских и парламентских, как было предусмотрено прежней редакцией Конституции).

В-четвертых, несколько усилился контроль парламента над правительством. Так, премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе кабинета (ч. 2 ст. 71), и, если парламент сочтет эту работу неудовлетворительной, он может выразить недоверие правительству (ч. 3 ст. 71). Однако вотум недоверия сводится «на нет», поскольку президент может *не согласиться* с решением Жогорку Кенеша (ч. 6 ст. 71). Правда, в случае если парламент в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия правительству, президент отправляет в отставку правительство либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш (ч. 7 ст. 71).

Таким образом, в результате конституционных поправок 2006 г. Киргизия отошла от модели сверхпрезидентской республики и приблизилась к президентализированной полупрезидентской системе. В такой системе существуют всеобщие выборы главы государства и парламентская ответственность правительства, но при этом прослеживается явное доминирование президента во взаимоотношениях между ветвями власти. Процедура выражения недоверия кабинету со стороны парламента усложнена или ограничена юридически или

политически. Парламент не является там полноценным политическим институтом, осуществляющим контрольные функции в отношении правительства.

В целом следует отметить позитивный характер киргизских реформ 2006 г., несмотря на их ограниченность и громоздкие юридические формулировки. Однако в сентябре 2007 г. Конституционный суд отменил две редакции Основного закона, принятые в ноябре и декабре 2006 г. В результате страна вернулась к акаевской Конституции, на короткий период вновь оказавшись сверхпрезидентской республикой. В октябре 2007 г. в стране прошел референдум по проекту Конституции, предложенному президентом К. Бакиевым. За новый Основной закон проголосовало более 75% избирателей.

Схема власти, предложенная новой редакцией Конституции [13], предусматривает создание полупрезидентской республики с доминированием президентских черт. Последний вариант Основного закона несколько усилил президентскую власть. Скорее всего, сегодня Киргизия балансирует между полупрезиденциализмом и президентализмом. Пока преждевременно делать выводы о том, какой на практике будет форма правления Киргизии. Ее движение в сторону полупрезидентской системы, отличающейся сильными партиями и активной ролью парламента, будет во многом зависеть от политической ситуации – отношения президента К. Бакиева к оппозиции, наличия или отсутствия конкурентной борьбы, состава парламента и его поведения и пр.

Итак, в ряду постсоветских стран Киргизия стоит «особняком», поскольку за год были «апробированы» четыре варианта Конституции. *ИФП* этой страны совершал заметные «кульбиты»: +8 – при Акаеве, +4 – после реформ ноября – декабря 2006 г., +8 – после возвращения к акаевской Конституции в сентябре 2007 г. и, наконец, +5 – после принятия на референдуме в октябре 2007 г. новой Конституции (табл. 1). Киргизские реформы при общей их позитивной направленности непоследовательны, и действующий глава государства тяготеет к сильной президентской власти. Поэтому парламентаризацию в этой стране, на наш взгляд, можно считать «споткнувшейся».

5. Выводы

Общими для процесса парламентаризации постсоветских стран являются стартовые условия. Во всех анализируемых случаях до реформ наблюдался дисбаланс ветвей власти и существенный перекоп в сторону президентской власти. Везде велика неформальная составляющая в рамках «треугольника» «президент – правительство – парламента». Совпадают также содержание (расширение полномочий парламента и правительства) и форма (везде – юридическая) парламентаризации.

Несмотря на сходство, четко видны различия: не одинаковы акторы парламентаризации, цели, мотивы и причины реформ, аргументы и контраргументы сторонников и противников преобразований, результаты и перспективы реформирования. В одном случае «сработал» фактор внешнего воздействия (Совета Европы на Армению), во втором – региональный раскол, компромисс между политическими силами и попытка европеизации страны (Украина), в третьем – фактор слабого лидера и давление со стороны оппозиции и парламента (Киргизия), в четвертом – «подгонка» формы правления «под людей» (введение долж-

ности премьер-министра Грузии для З. Жвания), в пятом – фактор третьего срока действующего президента (Казахстан), в шестом – режимный фактор и сверхсильное президентство (Узбекистан). Если в Грузии, Украине и Киргизии парламентаризация выступила одним из способов легитимации итогов «цветных» революций, то в Армении, Казахстане, Узбекистане она была начата «сверху». Если в Казахстане и Узбекистане целью парламентаризации явилось стремление создать иллюзию демократических реформ, то в Армении и Украине, напротив, возросла роль парламента и повысился уровень политической конкуренции.

Таким образом, как показал анализ, парламентаризация на постсоветском пространстве протекает неоднозначно и противоречиво. Ее дальнейшая судьба будет зависеть от целого ряда факторов – структурных и процедурных.

Summary

O.I. Zaznaev. Parliamentarization in Post-Soviet Countries.

In recent years, some post-Soviet states have carried out constitutional reforms that aim at changing the balance of relationship in favor of parliaments. In the article, parliamentarization in Armenia, Georgia, Kazakhstan, Uzbekistan, and Ukraine is analyzed. Special attention is paid to the concept of parliamentarization, its criteria and measurement.

Key words: form of government, semi-presidential system, presidential system, constitutional reforms, parliamentarization, post-Soviet politics, republics of the former USSR.

Литература

1. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – 374 с.
2. *Зазнаев О.И.* Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. – 2007. – № 2. – С. 146–164.
3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 № 2222-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2222-15>, свободный. – Проверено 14.04.2008.
4. Конституция Республики Армения от 5 июня 1995 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1.
5. Конституция Республики Армения в редакции от 27 ноября 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/539214.html>, свободный. – Проверено 14.04.2008.
6. Конституция Грузии // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1.
7. Конституция Грузии (с изм. и доп.). [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.constcourt.gov.ge/?item_id=17&language_id=3, свободный. – Проверено 14.04.2008.
8. *Гребенников В.В., Дмитриев Ю.А.* Развитие республиканской формы правления на постсоциалистическом пространстве // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 5–13.
9. Конституция Республики Казахстан // Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2.
10. Закон Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=A243AE

01A2F51668462572E3001DD212&lang=ru&L1=L3&L2=L3-24, свободный. – Проверено 14.04.2008.

11. Конституция Узбекистана [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gov.uz/ru/ctx.scm?sectionId=2780>, свободный. – Проверено 14.04.2008.
12. Конституция Кыргызской Республики // Конституции государств – участников СНГ. – М.: НОРМА, 2001.
13. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.president.kg/files/docs/const_2007.doc, свободный. – Проверено 14.04.2008.

Поступила в редакцию
14.05.08

Зазнаев Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор кафедры политологии Казанского государственного университета.

E-mail: *Oleg.Zaznaev@ksu.ru*