

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ: СОВРЕМЕННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ

О.И. ЗАЗНАЕВ

ОСМЫСЛЕНИЕ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ: НОВЕЙШИЕ ДИСКУССИИ

Проблематика форм правления традиционно привлекает внимание политологов. Одна часть исследователей придерживаются устоявшихся взглядов, продолжая, например, как метко выразился М. Дюверже, «читать только две священные коровы – парламентский режим и президентский режим» [Semi-Presidentialism in Europe, 1999, p. 7]. Других аналитиков не устраивают существующие в науке трактовки форм правления, и они пытаются переосмыслить конституционно-политические реалии. Такое стремление активно проявляется в последние полтора-два десятилетия в зарубежной политической науке.

Во-первых, критике подвергаются стереотипы и упрощенные взгляды на формы правления. Скажем, исследователи не удовлетворены дихотомическими типологиями форм правления (монархия и республика; президенциализм и парламентаризм) и предлагают дробные классификации (три, четыре, пять и большее число типов). Во-вторых, меняются подходы к осмыслению форм правления. Например, сегодня ряд авторов делают упор не на формальные, а на реальные стороны форм правления или высказывают гипотезы в рамках неоинституционального подхода о взаимосвязи форм правления с теми или иными переменными (демократия, эффективность власти и др.). В-третьих, как и в любой науке, в политологии делаются новые «открытия», обнаруживаются новые про-

цессы и новые тенденции в функционировании и развитии форм правления. Допустим, сегодня хорошо заметно стремление государств «экспериментировать» с институциональным дизайном, создавая новые комбинации элементов форм правления. К тому же политическая практика государств посткоммунистических стран и стран, отошедших от авторитарных режимов, дает богатый материал для осмысления.

Целью данной статьи является критический обзор основных научных дискуссий, которые ведутся вокруг проблематики форм правления в зарубежной политической науке в последние годы.

Какая форма правления лучше?

Академический и политический диспут о лучшей форме правления идет на протяжении веков. Эта дискуссия усилилась в последние десятилетия в связи с падением авторитарных режимов в рамках третьей и четвертой «волн» демократизации. Переход к более демократическим режимам был сопряжен с поиском новой формы правления и острыми дискуссиями о том, какими должны быть взаимоотношения между ветвями власти.

Большинство стран в качестве «лучших» образцов, как правило, рассматривали президентскую, парламентскую, полупрезидентскую системы или тот или иной вариант смешанных форм правления. В ходе дискуссий каждая из этих форм преподносилась «спорщиками» как «лучшая». Парламентскую республику хвалили, скажем, за возможность создания ответственного правительства, политическую гибкость, четкое противостояние власти и оппозиции в парламенте, регулярное чередование партий у власти, создание гарантий против монополизации власти. Президентская республика наделялась такими положительными качествами, как четкое разделение властей, наличие системы сдержек и противовесов, всеобщие выборы президента, эффективность исполнительной власти. Ряд политиков и политологов «восхваляли» смешанные системы, к числу которых обычно относили и так называемую полупрезидентскую систему.

Попытки найти лучшую для всех стран и народов универсальную форму правления не увенчались успехом, что неудивительно. Как писал И.А. Ильин, каждому народу причитается «своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция,

соответствующая ему и только ему. Нет одинаковых народов и не должно быть одинаковых форм и конституций. Слепое заимствование и подражание нелепо, опасно и может стать гибельным» [Ильин, 1991, с. 27]. На форму правления сильное влияние оказывает контекст – история страны («тропа истории»), культура, традиции, религия, менталитет, внешнее окружение, воздействие примера других государств, в том числе соседних, экономическая обстановка, конфликты в обществе и другие факторы [см.: Зазнаев, 2013, с. 200]. О метаморфозах поиска лучшей формы правления хорошо сказал Дж. Сартори: «Латиноамериканцам советуют выбрать парламентскую систему, но такую систему бурно отвергли французы. Многие жители Британии разочарованы своей двухпартийной “смирительной рубашкой”, в то время как большинство итальянцев полагают, что британская система восхитительна» [Sartori, 1997, p. 135].

Поэтому более продуктивными представляются поиски лучшей формы правления для конкретной страны. Эти поиски идут двумя способами: заимствование моделей, которые представляются «лучшими» (например, заимствование бывшими британскими колониями парламентской системы); создание новых форм правления, ранее нигде не апробированных, или новой комбинации элементов организации власти [см.: Зазнаев, 2005].

Однако при поиске лучшей формы правления для того или иного государства возникают проблемы. Во-первых, в устойчивых государствах с длительной историей стабильных институтов изменить существующую форму правления на лучшую чрезвычайно сложно: велика сила инерции, несмотря на то, что действующая форма правления остро критикуется интеллектуальным сообществом, средствами массовой информации и политиками [Зазнаев, 2013, с. 201]. «Срабатывает» так называемый эффект «клеякости» институтов: чтобы изменить институт, нередко приходится менять институты более высокого порядка, что может оказаться невозможно в данной ситуации [Панов, 2006, с. 58].

Во-вторых, в переходных государствах выбор формы правления, как правило, делается не в пользу лучшей системы. Казалось бы, в основе нового институционального каркаса должны лежать рациональные соображения (обеспечение общего блага), однако главный мотив выбора формы правления – это интересы политических акторов, рассматривающих институты как орудия в

борьбе за политическое выживание [Зазнаев, 2013, с. 201]. Как справедливо отмечает Б. Геддес, творцы конституции преследуют собственные интересы, которые довлеют над всем, и именно эти интересы предрасполагают их к выбору одних институциональных каркасов и отрицанию других [Geddes, 1996, p. 18].

В-третьих, страны, которые, казалось бы, нашли для себя «лучшую» форму правления, приходят впоследствии к выводу о том, что их выбор не идеален. В литературе замечено, что процесс поиска проходит три стадии: сначала обнаруживается крайне привлекательная форма правления – некий «сюрприз», затем возникает надежда, но завершается все разочарованием [Colton, Skach, 2005, p. 113]. У каждой формы правления есть свои плюсы и минусы, а потому возвеличивание одной формы и жесткая критика всех других – это крайняя позиция. Взвешенная позиция предполагает выявление достоинств и недостатков систем в контексте институциональных, политических, экономических, социальных, культурных и прочих условий их возникновения и функционирования; к тому же одни и те же черты могут по-разному проявиться в разных ситуациях, а значит, могут быть причислены к категории плюсов или минусов [Зазнаев, 2006, с. 277].

Новый «поворот» в дискуссии о лучшей форме правления возник в 1990 г., когда Х. Линц издал статью под характерным названием «Опасности президенциализма» [Linz, 1990]. Линц утверждал, что парламентская система склонна к демократии, а президентская – нет, поскольку, во-первых, парламентская система чаще приводит к установлению стабильной демократии, особенно в тех странах, где глубоки политические расхождения и существует множество политических партий; во-вторых, парламентская система выступает гарантом сохранения демократии [Linz, 1990, p. 52]. С тех пор в западной политической науке идет непрерывающаяся дискуссия о взаимосвязи той или иной формы правления с демократией (политическим режимом). В подтверждении или опровержении гипотезы Линца, может быть, политология не так далеко продвинулась, но объем литературы на этот счет впечатляет.

Одна группа исследователей вслед за Линцем продолжает говорить о преимуществах парламентской системы перед президентской, используя как теоретические, так и эмпирические аргументы. При этом этот взгляд разделяется большинством в академи-

ческом сообществе: «Среди ученых есть четкое согласие в поддержку парламентской системы» [Lijphart, 2004, p. 102]. К этой группе примыкают те, кто утверждает, что президентская система представляет собой опасность, если сопряжена с другими неблагоприятными факторами – фрагментированной партийной системой и др. Группе сторонников парламентской системы противостоят «адвокаты» президентской системы.

Другие «спорщики» настаивают на том, что лучше всего способствует сохранению и консолидации демократии полупрезидентская система. Сторонников полупрезиденциализма, в свою очередь, критикуют Линц и его последователи на том основании, что, по их мнению, « пороки » президентской системы полностью распространяются и на полупрезидентскую форму [The failure of presidential democracy, 1994, p. 55] – « опасную по своей сути » [Elgie, 2011, p. 10]. Этот взгляд широко распространен в академической литературе. Полупрезидентская система критикуется по нескольким позициям: здесь возникает проблема дуальной исполнительной власти, когда конфликт между соревнующимися между собой акторами – президентом и премьер-министром – может привести к нескоординированным действиям и ослаблению демократии; не менее конфликтогенна двойная демократическая легитимность (президент и парламент избираются народом раздельно друг от друга).

Совсем недавно появились исследования, в которых утверждается, что форма правления влияет на качество управления [Gerring, Thacker, Moreno, 2009]. Кросснациональный эмпирический анализ, проведенный группой авторов, показал, что прослеживается четкое воздействие типа формы правления на проводимую политику и ее результаты: в большинстве сфер, особенно в области экономического развития и человеческого развития, парламентские системы связаны с лучшим правлением [Gerring, Thacker, Moreno, 2009, p. 353]. Это новый « поворот » в споре о значимости институтов.

Со всеми вышеназванными группами не согласны исследователи, уверенные в том, что тип политического режима определяется не институциональными, а экономическими, культурными, социальными факторами [Lipset, 1990, p. 80]. Падение неустойчивых демократических режимов связывается не с выбором ими президентской системы, а с крайней бедностью в стране, конфликтами,

гражданской войной и прочими неблагоприятными для демократии факторами.

Итак, длящаяся почти четверть века дискуссия о влиянии формы правления на судьбу демократии пока не закончена, и существует разброс мнений на этот счет. Полагаю, дело в том, что, как справедливо писал С.М. Липсет, «наличие тесной связи между конституционными вариациями типов исполнительной власти и демократическим либо авторитарным результатом не очевидно» [Lipset, 1990, p. 80]. Упрощенная и мифологизированная посылка о жесткой зависимости между формой правления и политическим режимом ущербна. Это признают «гранды» политической науки. Так, Ф. Шмиттер пишет, что в книге «Переход от авторитарного правления» он и его коллеги ошиблись, сделав упор на парламентскую систему: «Нет “волшебного ингредиента” для успешной демократической консолидации, единого для всех: выбор разных институтов ведет к разным результатам, но *не во всех случаях*» [Schmitter, 2010, p. 24. – *Курсив мой*].

Конечно, институциональные характеристики формы правления имеют определенное значение для судьбы демократии. Вся политическая практика подтверждает основной тезис неoinституционализма: институты важны [Зазнаев, 2013, с. 202]. Однако влияние формы правления на политический режим должно рассматриваться с учетом дополнительных (вмешивающихся) переменных, так как связь между формой правления и демократией – это не «арифметика», а «алгебра» политики. Выяснить эту связь политологам еще предстоит [Зазнаев, 2013, с. 202].

«Режим, время которого пришло»¹

В последние десятилетия существенно вырос интерес исследователей к полупрезидентской системе, которая, по словам М.С. Шугарта, представляет собой «тип режима, время которого пришло» [Shugart, 2005, p. 344]. Это связано прежде всего с «популярностью» этой формы правления среди институциональных «архитекторов» и «инженеров». Первая работа М. Дюверже, в которой выделяется полупрезидентская система как особая и отдельная форма правления, относится к 1980 г. [Duverger, 1980]. В нача-

¹ [Shugart, 2005, p. 344.]

ле 1990-х годов Дж. Сартори, М.С. Шугарт и Дж. Кэри обратили свои пристальные взоры к этой системе. В следующее десятилетие появилась масса работ, анализирующих полупрезиденциализм, включая монографии и диссертации. Можно выделить серию работ под редакцией Р. Элджи [Semi-presidentialism in Europe, 1999; Elgie, Moestrup, 2008¹; Elgie, Moestrup, 2007; Elgie, 2011], а также книгу С. Скэч, посвященную сравнительному анализу двух полупрезидентских систем – Веймарской Германии и Франции [Skach, 2006]. Одна из последних весьма интересных и глубоких работ, сделанных на базе диссертации, – книга Т. Сиделиуса [Sedelius, 2006]².

Дискуссии вокруг полупрезидентской системы идут по нескольким линиям.

1. Ряд авторов выступают против выделения полупрезидентской системы как самостоятельной формы правления. В числе критиков полупрезиденциализма – А. Лейпхарт, который подчеркивает, что полупрезидентские системы могут быть отнесены преимущественно к президентской или преимущественно к парламентской форме (вслед за Дюверже он говорит о чередовании двух фаз), и, следовательно, «категория “полупрезиденциализма” становится почти пустышкой» [Lijphart, 1997, p. 127; Lijphart, 1999, p. 121–123]. Ему вторит А. Сиарофф: «На самом деле такой вещи, как полупрезидентская система, не существует, если смотреть на нее через призму президентских полномочий» [Siaroff, 2003, p. 307].

Дж. Сартори категорически не соглашается с такой трактовкой полупрезидентской системы: представление о том, что полупрезиденциализм есть чередование между двумя видами, «взрывает на части» цельную природу системы полупрезиденциализма и в действительности доказывает, что нет «подлинной системы» президентизма. Чередование двух систем Дж. Сартори предлагает обозначить термином «колебания»: если чередование касается перехода от президентского к парламентскому режиму и наоборот, то колебательные движения происходят «в рамках системы» полупрезиденциализма: «При колебаниях кое-что остается само по себе» [Sartori, 1997, p. 124, курсив Сартори]. Р. Элджи отмечает, что полупрезидентские страны демонстрируют разные формы политической практики в рамках одной и той же базовой конституцион-

¹ См. реферат книги в этом журнале.

² См. реферат книги в этом журнале.

ной структуры, и если следовать этим рассуждениям, полупрезидентские режимы являются точно такими же «чистыми», как президентские или парламентские режимы, которые также демонстрируют разнообразие политической практики в разные времена [Semi-presidentialism in Europe, 1999, p. 8].

2. Несмотря на то что понятие «полупрезидентская система» существует в политической науке более трех десятков лет, до сих пор нет единого мнения о том, что считать этой формой правления и какие страны могут быть отнесены к полупрезидентализму. Расхождения между авторами связаны с разными подходами к оценке форм правления. Большинство исследователей убеждены в том, что судить о том, президентская, парламентская или полупрезидентская система имеет место в той или иной стране, следует только по конституции, поскольку лишь Основной закон позволяет сделать точные, надежные и объективные выводы [Semi-presidentialism and democracy, p. 2–3]. Так, в качестве черт этой системы называют всеобщие выборы президента на фиксированный срок и ответственность премьер-министра и кабинета перед парламентом [Semi-presidentialism in Europe, 1999, p. 13]. Практически во всех работах последних лет именно так понимается полупрезидентализм (см. например: Schleiter, Morgan-Jones, 2009, p. 875).

Другие исследователи предлагают оценивать реальный объем власти президента и премьер-министра на практике, опираясь не на институциональные, а на поведенческие характеристики режима. Если президент могущественен, а премьер-министр слаб (несмотря на то, что правительство ответственно перед легислатурой), то страна относится к президентской системе (например, Россия). Напротив, в ситуации церемониального президента (хотя и избираемого населением на прямых выборах) и «сильного» премьер-министра следует говорить о парламентской системе (например, в Австрии).

Действительно, при определении формы правления в той или иной стране следует, скорее всего, опираться на фактические отношения, которые складываются между институтами, а не на текст конституции. Дж. Сартори справедливо отмечает, что практика имеет приоритет перед формальными конституционными положениями, поскольку по «мертвой букве» конституции нельзя определять природу формы правления и то, к какому типу она относится [Sartori, 1997, p. 126]. Такой подход представляется более

продуктивным для изучения форм правления постсоветских государств, где велика роль неформальных практик.

Х.А. Чейбуб пишет о том, что конституционные положения не достаточны для проведения разграничений между системой, в которой президент действительно что-то значит, и системой, в которой президент не играет существенной роли в политике, а потому интересно выяснить, почему конституции со схожим дизайном влекут столь различающиеся практики – такие, как мы видим в Исландии, Австрии, Кабо-Верде, Центрально-Африканской Республике, во Франции, в Исландии, Мадагаскаре, России и на Украине [Cheibub, 2009, p. 20].

Сегодня в политологии появляется взгляд на форму правления (и полупрезидентская система здесь не исключение) не только (а иногда и не столько) как на конституционно-правовую характеристику власти, но и как на некий набор неформальных практик, характеризующих взаимоотношения в рамках треугольника «глава государства – парламент – правительство».

Во-первых, форма правления – это конструкция не только юридическая, но и фактическая. Взаимоотношения между ветвями власти зависят не только от правовых предписаний, но и от неформальных политических практик. Пример России периода «тангема» показателен: изменения конституции не было, а сложилась ситуация, при которой власть «перетекла» от президента к премьер-министру. Во-вторых, могут возникнуть серьезные расхождения между конституцией и практикой: полупрезидентская система в постсоветских странах фактически переросла в суперпрезидентскую. В-третьих, необходимо говорить о процессе политической институционализации той или иной формы правления в стране – относительно длительном процессе, посредством которого форма правления приобретает ценность и устойчивость. В-четвертых, следует отметить, что конструкция формы правления *de jure* требует создания механизма ее функционирования на практике, и без такого механизма форма правления работать не будет [см.: Зазнаев, 2013, с. 204].

3. В литературе справедливо отмечается, что существует большое разнообразие форм полупрезиденциализма [Semi-presidentialism and Democracy, p. 265]. Вопрос о разновидностях (типах) полупрезидентской системы и последствиях внедрения тех или иных форм стал активно обсуждаться в науке в последнее время.

В основном авторы опираются на классификацию М.С. Шугарта и Дж. Кэри, которые выделили премьер-президентский и президентско-парламентский режимы [Shugart, Carey, 1992]. Первый характеризуется ответственностью премьер-министра только перед парламентом, второй – двойной ответственностью премьер-министра перед парламентом и перед президентом. Кроме того, президентско-парламентская система отличается большим объемом законодательных полномочий президента, а также президентскими полномочиями по формированию и смещению правительства.

Среди исследователей доминирует вывод о том, что президентско-парламентские системы оказывают негативное воздействие на судьбу демократии [Elgie, 2011, p. 189], а именно: такого рода режимы резко повышают риск коллапса демократии, как утверждает С. Меструп, в три раза [Semi-presidentialism and Democracy, 2011, p. 266]. Причина заключается в том, что президенту нет нужды делить власть с парламентом и идти на компромисс с ним, поскольку по своей воле он может отправить правительство в отставку в любой момент. А легислатура может руководствоваться той же логикой, что и президент, и выразить недоверие правительству, пользуясь поддержкой президента. В результате возникает угроза дестабилизации ситуации, и демократия может стать «жертвой» такой нестабильности [Elgie, 2011, p. 2].

Однако при этом не учитывается, что государства с президентско-парламентской формой правления имеют традиции концентрации власти в руках лидера, авторитарную историю и неразвитые институты демократии.

4. «Ахиллесовой пятой» полупрезидентской системы политологами всегда считалось сосуществование, т.е. ситуация, когда президент и премьер-министр, поддерживаемый большинством парламента, принадлежат к разным политическим партиям. Сосуществование, по мнению большинства авторов, ведет к нарастанию напряженности между президентом и премьер-министром, возникновению тупиковой ситуации и даже параличу власти. Шугарт и Кэри писали об «опасностях сосуществования»: когда президент или кабинет с ассамблеей отказываются признавать притязания на исполнительную власть со стороны другого актора, сосуществование может создать кризис режима [Shugart, Carey, 1992, p. 56–57]. Однако с устоявшимся выводом о негативном характере сосуществования в условиях полупрезидентской системы

не согласен Р. Элджи, который, проанализировав эмпирическим путем некоторое число случаев сосуществования, доказывает, что страхи не обоснованы [Elgie, McMenamin, 2009].

5. Другой проблемой полупрезидентской системы является ситуация, при которой парламент сильно фрагментирован и в нем отсутствует стабильное и единое большинство. Тем самым осложняются формирование правительства и его функционирование для любого актора – президента, премьер-министра, парламента. Возникает вакуум власти, для преодоления которого президент или военные переходят к директивному правлению. Закон отступает, и демократия рушится. Такую ситуацию С. Скэч назвала «разделенным правлением меньшинства»: «Ни президент, ни премьер-министр, ни какая-либо партия или коалиция не обладают уверенным большинством в легислатуре» [Skach, 2005, p. 17]. Разделенное правление меньшинства, по мнению Скэч, характеризуется бездействием легислатуры, с одной стороны, и продолжающимся президентским доминированием – с другой, которое принимает форму принятия декретов исполнительной властью как «заменителя» парламентского большинства. Это сопровождается сужением сферы принятия решений до малой группы неизбранных и беспартийных министров. Подобное сужение «нарушает демократические принципы участия и соревнования и делегитимизирует демократически избранную легислатуру» [Skach, 2005, p. 17]. Поэтому Скэч выступает против введения полупрезидентской системы в молодых демократиях, особенно тех из них, которые не имеют стабильной партийной системы.

Однако с ней соглашаются не все, и прежде всего те, кто обосновывает введение президентско-парламентской системы с сильным президентом. Вообще, следует отметить, что в политическом дискурсе большинства постсоветских стран, включая Россию, получил широкое распространение тезис о сильной президентской власти. Многие политики и ученые настаивают на том, что в переходный период стране необходим сильный президент, и наиболее подходящей формой правления является президентская или смешанная (полупрезидентская) модель с сильным президентом.

Вместе с тем решение проблемы эффективности исполнительной власти, на мой взгляд, не сводится к учреждению сильного президентства, поскольку, во-первых, сильный премьер-министр может быть не менее эффективен, чем президент в президентской

республике, о чем говорит деятельность глав правительств в современных западных парламентских и смешанных системах; во-вторых, одной из современных мировых тенденций является так называемая президенциализация (о ней речь пойдет ниже), существенное возвышение роли премьер-министра, который напоминает президента в президентской республике; в-третьих, пример России периода «тандема» в 2008–2012 гг. демонстрирует, что не всегда важно, где формально находится центр власти – у президента или премьер-министра [Зазнаев, 2013, с. 203].

Итак, по оценкам, имеющимся в литературе, в изучении полупрезидентской системы был достигнут «впечатляющий прогресс» [Schleiter, Morgan-Jones, 2009, p. 872]. Однако, несмотря на расширяющийся исследовательский интерес и накопленный массив литературы по проблеме полупрезиденциализма, эта форма правления остается пока недостаточно изученным феноменом политической жизни в пятой части современного мира.

Президенциализация политики

Новым словом в политической науке стало обоснование так называемой президенциализации (*presidentialization*) политики. Стиль правления ряда европейских лидеров – М. Тэтчер, Г. Коля, Т. Блэра, С. Берлускони и Г. Шредера – дал повод для утверждения о том, что в парламентских и полупрезидентских системах политика «все больше и больше характеризуется логикой взаимоотношений между парламентом и правительством, типичной для президентских систем» [Poguntke, 2000, p. 1]. Президенциализация представляет собой процесс, благодаря которому системы становятся более президентскими на практике, но при этом, как правило, не меняется их формальная структура [The presidentialization of politics, 2005, p. 1]. Х. Линц делает верное наблюдение: «Парламентские системы, в рамках которых действуют партии с жесткой партийной дисциплиной, а премьер-министр пользуется поддержкой абсолютного большинства парламента, имеют тенденцию перерастать в системы, близкие президентским режимам» [Lin, 1990, p. 62–63].

Так, в Великобритании отмечаются доминирование премьер-министра и переход от коллективного к единоличному правлению в рамках кабинета. В условиях существования правительства

большинства коллегиальность кабинета подменяется единоличным господством премьер-министра в кабинете и правящей партии. Президентизация британской политики связывается аналитиками не только с ростом могущества премьер-министра и изменением стиля его лидерства в правительстве, но и с другими моментами – ростом числа служащих в аппарате премьер-министра и внешнеполитических советников, увеличением количества заявлений премьер-министра в палате общин по вопросам внешней политики, созданием новой модели взаимодействия между правительством и парламентом, в которой премьер-министр уже не нуждается в поддержке со стороны парламентского большинства [Poguntke, 2000, p. 14].

Содержание президентизации сводится к четырем аспектам:

- растущая концентрация исполнительной власти в руках премьер-министра;

- эрозия единства действий правительства и поддерживающих его парламентских партий, когда парламент приобретает независимость от правительства, и наоборот, большая автономия лидера от всей партии;

- смещение акцента в избирательных кампаниях с партий на лидеров (кампании становятся «президентскими», как в США);

- возрастающее воздействие лидеров на электоральное поведение [Webb, 2000, p. 6–7].

Все четыре элемента связаны между собой: на электоральное поведение сильное воздействие оказывают личные качества лидеров; политические партии отвечают на это проведением избирательных кампаний, в которых центральную роль играют кандидаты, а не партии, программы или идеология; такая электоральная стратегия требует большей автономии лидера от партии; лидеры партий-победительниц оправдывают свою доминирующую роль внутри исполнительной власти [Webb, 2000, p. 6–7].

Т. Погунтке и П. Вебб размещают все формы правления между двумя крайними «полюсами»: с одной стороны, партийной формой (*partified*) или «формой власти, сдерживаемой главным образом партиями» (*primarily party-constrained*), и, с другой стороны, «президентизированной» (*presidentialized*) формой [The presidentialization of politics, 2005, p. 6, 8]. Различия между двумя формами проводятся авторами так: партийное правление означает

правление *через* партии, президенциализированное правление предполагает правление *вне* (*past*) партий [The presidentialization of politics, 2005, p. 9]. Каждый реальный режим приближен к той или иной точке этого континуума. Его размещение на шкале зависит от разнообразных факторов – структурных и случайных. Движение формы правления ограничено формальной конфигурацией политических институтов. Другими словами, разные режимы предоставляют институтам и акторам разные политические ресурсы и таким путем ограничивают пространство для потенциального перемещения режима. Если режим располагается ближе к «президенциализированному» правлению, то это означает, что произошел сдвиг ресурсов политической власти от коллективных акторов (кабинетов и политических партий) к отдельным лидерам и увеличилась автономия последних [The presidentialization of politics, 2005, p. 5–6].

В литературе высказываются сомнения относительно использования термина «президенциализация». Предлагается использовать другое понятие – «персонализация» политики. Так, Х. Линц пишет: «В современной политике тенденция персонализации власти, главным образом под влиянием телевидения, привела не только к росту независимости министров, но и к снижению степени коллегиальности и ослаблению коллективной ответственности кабинетных правительств» [Linz, 1990, p. 62–63].

Однако президенциализация не сводима к персонализации. Президенциализация политики – сложный и многоплановый процесс, происходящий сегодня во многих парламентских и полупрезидентских государствах мира. Он представляет собой постепенное усиление президентских черт полупрезиденциализма без изменения формы правления, относительно длительный политический процесс, затрагивающий принципы взаимоотношений между органами власти и заключающийся в изменении правил функционирования формы правления, когда появляются и усиливаются элементы, свойственные чистой президентской системе, но при этом не происходит перехода к ней. При президенциализации усиление главы исполнительной власти сопровождается повышением его автономии, возрастанием его независимости от парламента и правительства в принятии решений и текущей политике, размыванием политической ответственности правительства перед парламентом.

В изучении проблемы президенциализации Д. Самюэлс и М.С. Шугарт недавно открыли новую «грань» – влияние формы правления на организацию и поведение политических партий. В своей книге авторы утверждают, что различия между партиями и партийной политикой зависят от разных конституционных форматов [Samuels, Shugart, 2013, p. 3]. Хотя политические партии изучаются более 100 лет, тем не менее влияние президентской системы на партийную политику оставалось вне внимания исследователей, поскольку основная масса работ по партиям касалась партий Западной Европы, где доминировали парламентские системы. Классики партологии заявляли, что изучение парламентских партий и есть изучение политических партий [см.: Samuels, Shugart, 2013, p. 7].

Самюэлс и Шугарт «сломали» эту традицию, выдвинув новые понятия: «президенциализированная» (*presidentialized*) и «парламентаризированная» (*parliamentarized*) партии [Samuels, Shugart, 2013, p. 14]. Основное внимание они уделяют феномену «президенциализации» (*presidentialization*) партий, которая является следствием разделения властей в условиях президентской системы. Это разделение затрагивает три ключевые сферы, в которых задействованы партии, – выдвижение кандидатов на должности, избирательный процесс и процесс управления. По логике авторов монографии, в президентской системе отдельные выборы президента и конгресса (которые избираются всенародно, но на разных выборах), их отдельное существование и их отдельное выживание (президент и его кабинет не зависят от доверия легислатуры, а последняя, в свою очередь, не может быть распущена президентом) ведут к появлению такого поведения партий, которое существенно отличается от их поведения в парламентской системе, где общенародные выборы в парламент являются не только единственными, но и самыми главными выборами в стране, законодательная и исполнительная власть частично слиты (члены кабинета являются депутатами парламента), а судьба правительства напрямую зависит от парламентского решения. Отсюда «парламентаризированная» партия соединяет воедино свои исполнительно-распорядительные и законодательные функции. Делает это она путем избрания своего лидера и установления механизма его ответственности перед партией, которая может его сместить. Это значит, что внутрипартийная подотчетность лидера партии имити-

рует парламентскую подотчетность премьер-министра. Выражаясь языком теории принципал-агента, партия – принципал, а глава правительства – агент, ответственный перед принципалом [Samuels, Shugart, 2013, p. 16].

«Президенциализированная» партия, согласно Самюэлсу и Шугарту, – это такая партия, которая предоставляет своему избранному лидеру более широкую свободу действий (*greater discretion*) по поводу того, как вести президентскую избирательную кампанию и как править страной. Дискреционная власть президента в избирательной и управленческой сферах вытекает из отдельного избрания главы государства на отдельных (от конгресса) выборах. Независимое от конгресса «выживание» президента также добавляет президенту дискреционных полномочий по формированию кабинета и назначению иных госслужащих. Кроме того, это ведет к самостоятельности президента в проведении политики и текущей распорядительно-управленческой деятельности, так как после президентских выборов президент больше не подотчетен своей партии [Samuels, Shugart, 2013, p. 16]. По мнению Самюэлса и Шугарта, разделение властей создает «президенциализированные», а не просто персонализированные партии. Президенциализация означает нечто большее, чем персонализация, поскольку президент возглавляет ветвь власти, конституционно отделенную от легислатуры, и партии соревнуются не только за парламентские места, но и за отдельно избираемого президента, выживающего отдельно от легислатуры [Samuels, Shugart, 2013, p. 250].

Идеи Самюэлса и Шугарта не бесспорны, поскольку о президенциализации можно говорить лишь применительно к взаимоотношениям между государственными институтами, а процессы, происходящие вне границ конституционно-обозначенной формы правления, а именно – в электоральной и внутрипартийной сферах, вряд ли можно считать президенциализацией. Следовательно, создается новое поле для дискуссий.

Можно ли измерить формы правления?

В последние годы в западных исследованиях активно используется индексный анализ президентской власти. Если раньше никому в голову не приходило что-либо замерять в формах правления, то сейчас имеется несколько методик, позволяющих в чи-

словом выражении представить не только силу акторов, но и характер формы правления.

Измерение дает ряд преимуществ исследователю, одно из которых состоит в возможности отслеживания динамики форм правления. Если ориентироваться на качественные категории (президентская, парламентская, полупрезидентская системы), то определить на практике, куда движется режим, часто крайне непросто. Скажем, при попытке ответить на вопрос о том, как изменилась в Киргизии форма правления после «революции тюльпанов» в результате конституционных реформ 2006–2007 гг., невольно заходишь в тупик: оказывается, Киргизия при А. Акаеве была полупрезидентской, а после падения его режима стала... вновь полупрезидентской. Однако нет сомнения в том, что взаимоотношения между президентом, правительством и парламентом изменились, что позволяет легко отследить с помощью количественных методов.

Широко используется методика М.С. Шугарта и Дж. Кэри. Измерение «силы» президентов, избираемых на всеобщих выборах, осуществляется с помощью простого интервального метода. Разделив полномочия президента на законодательные и незаконотательные, Шугарт и Кэри оценивают каждое из них по 5-балльной системе (4 – 3 – 2 – 1 – 0), а затем суммируют полученные числовые значения [Shugart, Carey, 1992, p. 148–166]. При этом в своих расчетах авторы опираются исключительно на конституцию, совершенно не учитывая политическую практику и фактический каркас власти, что следует считать недостатком их методики.

Проста и ясна методика Дж. Макгрегора, который составляет список из 43 президентских полномочий, делит их на три группы (символические, церемониальные и процедурные полномочия; полномочия, связанные с назначением кабинета; политические полномочия), присваивает каждому полному полномочию значение «1», а частичному – «0,5», суммирует полученные данные и вычисляет процентное отношение этой суммы к максимально возможному показателю [McGregor, 1994, p. 12–16]. При этом учитывается и «вес» различных групп полномочий: символические, церемониальные и процедурные полномочия оказываются в два раза «легче» полномочий, связанных с назначением кабинета, и в три раза «легче» политических [McGregor, 1994, p. 10]. Последнее обстоятельство важно, так как нет сомнения в том, что присвоение наград не равносильно отставке правительства.

Формальные конституционные полномочия также находятся в центре внимания Дж. Хеллман. Присваивая числовые значения полномочиям, она исходит из того, закреплено ли рассматриваемое полномочие однозначно за президентом, или предоставлено ему с оговорками, или не предоставлено совсем [Хеллман, 1996]. В президентских системах исключительные полномочия получают оценку «1», полномочия с оговорками – «0,5», а не предоставленные – «0»; в парламентских с прямыми выборами президента (т.е. если пользоваться общепринятой терминологией – в полупрезидентских) – «0,75», «0,35» и «0», соответственно; в парламентских с непрямыми выборами президента – «0,5», «0,25» и «0» [Хеллман, 1996, р. 22]. Общий показатель президентских полномочий вычисляется путем суммирования оценок.

Методика Т. Фрая иная. Он делит формальные президентские полномочия на две группы: полномочия, которые «принадлежат» только президенту (право вето, право назначений, право издавать указы, приравненные к законам, право законодательной инициативы), и те, что он осуществляет совместно с парламентом или правительством. Если президент избирается на всеобщих выборах, его исключительным полномочиям присваивается значение «1», а совместным – «0,5», если нет – все они получают оценку «0,5». Затем численные значения суммируются [Frye, 1997, р. 525–526].

А. Сиарофф предлагает замерять не только формальные, но и неформальные полномочия президентов, что делает его методику жизненной. Он предлагает дихотомическую систему индексирования («1» – есть признак; «0» – признак отсутствует) и сводит число переменных к девяти [Siaroff, 2003, р. 303–305]. Обращает на себя внимание то, что две переменные в этом списке (прямое избрание президента и одновременные выборы президента и легислатуры) характеризуют скорее форму правления, чем собственно полномочия президента. То есть автор замеряет, скорее всего, форму правления, а не президентские полномочия, что, на мой взгляд, вполне правомерно.

Датские исследователи Л. Йоханнсен и О. Норгаард [Johannsen, 2002; Johannsen, Nørgaard, 2003] кодируют как ресурсы конституционной власти (символические, «назначенческие» и политические ресурсы), так и процедуры выбора президента (прямые / не прямые выборы) и продолжительность президентского срока. Если некий ресурс «монополизирован» президентом, проставляется

оценка «1»; если такая «монополия» отсутствует – «0,5»; если президент вообще не обладает данным ресурсом – «0». Вычисление ИПВ осуществляется по специальной формуле [Johannsen, Nørgaard, 2003, p. 6].

Но, как мне представляется, плодотворна методика голландского исследователя А. Кроувела [Krouwel, 2003]. Отказываясь от простого вычисления индекса президентских полномочий, автор видит свою задачу в том, чтобы определить *уровень президентциализма* [Krouwel, 2003, p. 6]. Основываясь на дихотомическом делении (президентциализм и парламентаризм), Кроувел предлагает методику, позволяющую рассчитывать *индексы президентциализма (ИПрез)* и *парламентаризма (ИПар)* для любой страны, независимо от формы правления. При вычислении *ИПрез* признакам, которые однозначно ассоциируются с президентциализмом, присваивается значение «1», а признакам, не свойственным данной форме правления, – «0». Совместные или ограниченные полномочия получают значение «0,5» [Krouwel, 2003, p. 16–17]. После определения *ИПрез* и *ИПар* (путем суммирования числовых показателей) вычисляется уровень президентциализма по формуле: $УПрез = ИПрез - ИПар$. Положительные значения *УПрез* указывают на президентциализм, отрицательные – на парламентаризм [см.: Krouwel, 2003, p. 9]. Модифицировав методику Кроувела, мы получили любопытные результаты по европейским и постсоветским странам [Зазнаев, 2007].

Измерение президентской власти и форм правления – непростая задача, и исследователи, как отмечает Д. Фортин, попадают в «ловушки» [Fortin, 2013]. Она обращает внимание на вопросы валидности и надежности индексов президентской власти. При построении (композитных) сводных индексов президентской власти основная дилемма заключается в том, должно ли измерение быть исчерпывающим (охватывать все президентские полномочия) или ограниченным, концентрирующим внимание на наиболее важных сторонах президентской власти [Fortin, 2013, p. 104]. Фортин предлагает следовать по пути Кроувела, который определяет основные элементы президентской власти вместо использования длинного списка полномочий, возложенных на президента. Концентрируясь на нескольких ключевых элементах, мы получаем функционально эквивалентный и общий для всех стран знаменатель, что позволяет сравнивать государства.

Фортин проводит факторный анализ 29 президентских полномочий в 28 посткоммунистических странах и на его основе приходит к выводу о наиболее значимых полномочиях президентской власти [Fortin, 2013, p. 105]. Она призывает к соблюдению принципа «скупости» (*parsimony*), исключая из анализа такие полномочия, как право по изданию декретов, бюджетные полномочия, инициатива по проведению референдума и роспуск парламента. При этом индекс президентской власти образуют такие полномочия: полное вето, частично вето, эксклюзивное право законодательной инициативы, смещение кабинета, формирование кабинета, вотум недоверия [Fortin, 2013, p. 106]. Эти элементы относятся к одной группе полномочий президента, которые должны замеряться. Фортин исходит из того, что президент является сильным не вследствие большого числа прописанных в конституции полномочий, а потому, что в своих руках он концентрирует несколько ключевых полномочий, которые делают его сильными. Причем этот список универсальный для всех государств. А потому вопрос заключается именно в определении этих президентских прерогатив [Fortin, 2013, p. 106].

Использование измерений президентской власти порождает серию вопросов, которые требуют своего решения. Что следует учитывать – формальные конституционные полномочия или реальную власть главы государства, для измерения которой надо прибегать к оценке экспертов, что повышает риск ненадежности? Каков должен быть уровень измерения и какие шкалы предпочтительнее использовать? Где проходят числовые границы между сильным, умеренным и слабым президентом, т.е., имея некие результаты измерения, как их следует интерпретировать? Следует ли учитывать разделение на президентский и парламентский режимы при измерении и что делать при этом с полупрезидентской системой? Насколько зависит индекс президентской власти от личности президента и как различаются индексы президентской власти во Франции, скажем, при Н. Саркози и при Ф. Олланде, т.е. как измерять президентскую власть в динамике [Fruits and votes..., 2013]?

Количественные исследования форм правления «пробивают себе дорогу» с трудом. Во-первых, сказывается скепсис академических ученых в отношении измерения социальных явлений. Во-вторых, любое измерение – это значительное упрощение. Следовательно, любая методика может быть легко раскритикована как

неотражающая объективную реальность или искажающая ее. По этому вопросу «достается» тем, кто пытается измерить президентскую власть и формы правления. Однако, несмотря на сложности, измерение президентской власти и других компонентов законодательно-исполнительных отношений постепенно становится перспективным направлением в изучении форм правления.

* * *

Итак, за последние годы в политической науке на Западе сделан серьезный прорыв в осмыслении форм правления. Появился огромный массив литературы, посвященной теоретическому изучению президентской, парламентской, полупрезидентской и смешанной систем, их сравнительному анализу, поиску наиболее демократических и эффективных форм организации власти, выявлению новых трендов развития форм правления, использованию количественных методов при анализе треугольника «президент – правительство – парламент». Выявились разные подходы и разные точки зрения по многим аспектам формы правления. Сегодня обсуждается «извечный» вопрос о лучшей форме правления, идет спор о взаимосвязи той или иной формы правления с консолидацией демократии, не стихает диспут о полупрезидентской системе, предпринимаются попытки взглянуть на функционирование систем организации власти через «очки» «президентализации» и «парламентаризации», подвергаются измерению «сила» власти президента, премьер-министра и парламента. По этим проблемам точка над *i* пока не поставлена, а значит, основные дискуссии о формах правления еще впереди.

Литература

- Зазнаев О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. – М., 2007. – № 2. – С. 146–164.
- Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: Теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский гос. ун-т, 2006. – 374 с.
- Зазнаев О.И. Смешанные формы правления, или Как масло соединяется с водой // Полис. – М., 2005. – № 4. – С. 158–171.

- Зазнаев О.И.* Современная дискуссия о лучшей форме правления // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – Казань, 2013. – Т. 155, Кн. 1. – С. 199–205.
- Ильин И.А.* О грядущей России: Избранные статьи. – М.: Воениздат, 1993. – 368 с.
- Панов П.В.* Институционализм рационального выбора: Потенциал и пределы возможностей // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 43–92.
- Хеллман Дж.* Конституции и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1996. – № 2 (15). – С. 16–26.
- Cheibub J.A.* Reforming presidential and semi-presidential democracies: Paper // Making presidentialism Work. IJ, UNAM. – México, 2009. – 29 p.
- Colton T.J., Skach C.* The Russian predicament // Journal of democracy. – Washington, 2005. – Vol. 16, N 3. – P. 113–126.
- Duverger M.* A new political system model: Semi-presidential government // European journal of political research. – Dordrecht, 1980. – Vol. 8. – P. 165–187.
- Elgie R.* Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance. – Oxford: Oxford univ. press, 2011. – 206 p.
- Elgie R., McMenamin I.* Semi-presidentialism and democratic performance // Japanese journal of political science. – Cambridge, 2009. – Vol. 9, N 3. – P. 323–340.
- Elgie R., Moestrup S.* Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. – Manchester: Manchester univ. press, 2008. – 282 p.
- Elgie R., Moestrup S.* Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study. – L.: Routledge, 2007. – 266 p.
- Fortin J.* Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement // International political science review. – Los Angeles; L.; New Delhi; Singapore, 2013. – Vol. 34, N 1. – P. 91–112.
- Fruits and votes: Prof. Shugart's blog. – Mode of access: <http://fruitsandvotes.com/blog> (Дата посещения: 10.07.2013.)
- Frye T.* A Politics of institutional choice: Post-Communist Presidencies // Comparative political studies. – Seattle, 1997. – Vol. 30, N 5. – P. 523–552.
- Geddes B.* Initiations of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America / A. Lijphart, C.H. Waisman (eds). – Colorado; Oxford: Westview Press, 1996. – P. 15–41.
- Gerring J., Thacker S.C., Moreno C.* Are parliamentary systems better? // Comparative political studies. – Seattle, 2009. – Vol. 42, N 3. – P. 327–359.
- Johannsen L., Nørgaard O.* IPA: The index of presidential authority. Explorations into the measurement and impact of a political institution: Paper prepared for the ECPR joint sessions of workshops, Edinburgh, 28 March – 4 April 2003. – Edinburgh, 2003. – 16 p.
- Krouwel A.* Measuring presidentialism of Central and East European countries. – Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003. – 23 p. – (Working papers political science; N 02/2003).

- Lijphart A.* Nomination: Trichotomy or dichotomy? // *European journal of political research*. – Dordrecht, 1997. – Vol. 31. – P. 125–128.
- Lijphart A.* Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. – New Haven: Yale univ. press, 1999. – 352 p.
- Linz J.* The perils of presidentialism // *Journal of democracy*. – Washington, 1990. – Vol. 1, N 1. – P. 51–69.
- Lipset S.M.* The centrality of political culture // *Journal of democracy*. – Washington, DC, 1990. – Vol. 1, N 4. – P. 80–83.
- McGregor J.* The presidency in East Central Europe // RFR/RL Research Report. – 1994. – Vol. 3, N 2. – P. 23–31. – Mode of access: <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/Failed%20States%20Readings/The%20Presidency%20in%20East%20Central%20Europe.pdf>
- Poguntke T.* The presidentialization of parliamentary democracies: A contradiction in terms?: Paper prepared for presentation at the ECPR workshop «The presidentialization of parliamentary democracies?», Copenhagen, 14–19 April 2000. – Copenhagen, 2000. – 19 p.
- Samuels D.J., Shugart M.S.* Presidents, parties, and Prime Ministers. How the separation of powers affects party organization and behavior. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2013. – 310 p.
- Sartori G.* Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes. – 2 nd edition. – L.: Macmillan Press, 1997. – 217 p.
- Sartori G.* Neither presidentialism nor parliamentarism // *The Failure of Presidential democracy. Comparative perspectives* / J.J. Linz, A. Valenzuela (eds). – Baltimore; L.: The Johns Hopkins univ. press, 1994. – P. 106–118.
- Schleiter P., Morgan-Jones E.* Review article: Citizens, Presidents, and Assemblies: the study of semi-presidentialism beyond Duverger and Linz // *British journal of political science*. – Cambridge, 2009. – Vol. 39, N 4. – P. 871–892.
- Schmitter P.C.* Twenty-five years, fifteen findings // *Journal of democracy*. – Baltimore, 2010. – Vol. 21, N 1. – P. 17–28.
- Sedelius T.* The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. – Örebro: Örebro Univ., 2006. – 318 p.
- Semi-presidentialism and democracy / R. Elgie, S. Moestrup, Yu-Shan Wu (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 2011. – 296 p.
- Semi-presidentialism in Europe / R. Elgie (ed.). – Oxford: Oxford univ. press, 1999. – 320 p.
- Shugart M.S., Carey J.M.* Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – 316 p.
- Shugart M.S.* Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns // *French politics*. – Basingstoke, 2005. – N 3. – P. 323–351.
- Siaroff A.* Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction // *European journal of political research*. – Dordrecht, 2003. – Vol. 42. – P. 287–312.
- Skach C.* Borrowing constitutional designs: Constitutional law in Weimar Germany and the French Fifth Republic. – Princeton: Princeton univ. press, 2006. – 192 p.

- The failure of presidential democracy. Comparative perspectives / J.J. Linz, A. Valenzuela (eds). – Baltimore; L.: The Johns Hopkins univ. press, 1994. – P. 3–90.
- The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies / T. Poguntke, P. Webb (eds). – Oxford: Oxford univ. press, 2005. – 280 p.
- Webb P.* Parliamentarism and the presidential analogy: A case study of the UK: Paper prepared for presentation at the ECPR workshop «The presidentialization of parliamentary Democracies?», Copenhagen, 14–19 April 2000. – Copenhagen, 2000. – 36 p.