
ИДЕИ И ПРАКТИКА: МНОГООБРАЗИЕ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

О.Г. ХАРИТОНОВА ПОСТСОВЕТСКИЕ КОНСТИТУЦИИ: ТОЛЬКО ЛИ ИНСТИТУТЫ ИМЕЮТ ЗНАЧЕНИЕ?¹

В контексте споров, которые идут сегодня относительно возможных траекторий политического развития постсоветских гибридных режимов, полезно обратиться к опыту мировой сравнительной политологии. Известный политолог С. Хантингтон, посвятивший многие работы проблемам политического развития и стабильности, писал, что «политические институты исторически появились из взаимодействий и конфликтов между социальными силами и постепенного развития процедур и организационных механизмов для их разрешения» [Huntington, 1968, p. 12]. Эта логика прослеживается в режимах любого типа: появление оппозиции, несущей потенциальную угрозу существующей власти, приводит к ее институциональному включению в политический процесс. Однако при демократических режимах институционализация (по Хантингтону – процесс, в ходе которого институты и процедуры становятся значимыми, устойчивыми и воспроизводимыми [Huntington, 1968, p. 12]) способствует разрешению конфликта, при недемократических – его нейтрализации. В конце 1990-х Дж. Махони и Р. Снайдер отметили, что эволюция институтов является упущенной переменной в исследованиях режимных изменений [Snyder,

¹ Статья написана в рамках проекта «Transit versus Transformation: comparing paths to democratic change in the former USSR using case study based evidence from civil society, international aid and domestic politics» (PIRSES-GA-2011–295232).

Mahoney, 1999], провозгласив, что институты имеют значение. В данной статье предпринимается попытка определить, что имеет большее значение в постсоветском контексте: институты или акторы, действующие в их рамках.

Постсоветская институционализация

Соотношение политических сил во многих бывших республиках СССР после обретения ими независимости определило институциональное закрепление доминирующего положения политических лидеров через сильное президентство. Такие системы возникают при следующих условиях: при некооперативном транзите для усиления власти одной из сторон (подробнее о некооперативных транзитах см.: [McFaul, 2002]); при неравновесном соотношении сил между акторами, при «наследовании» конституции *ancien régime*; при неразвитой партийной системе и слабом гражданском обществе. При таких условиях политические институты подстраиваются под конкретное лицо, партию, альянс и, обеспечивая им победу, консолидируют существующее распределение власти и соотношение сил. Слабые партии и неразвитость гражданского общества способствуют персонификации действующих государственных лидеров, поэтому в результате вводится институт президента, стоящего над партиями. В тех же странах, где партийные организации играют реальную, а не формальную роль, существуют условия для возникновения парламентских систем и усиления полномочий парламентов.

Оптимальным вариантом институционального дизайна для демократии, по мнению большинства политологов (Х. Линц, А. Лейпхарт, М. Шугарт, Х. Чейбуб, Дж. Кэри, С. Фиш, Р. Элджи и др.), является парламентская система или полупрезидентская система со слабым президентом. Действительно, только парламентские Латвия и Эстония и премьер-президентская Литва оказываются в числе свободных стран в рейтингах «Дома Свободы» и проекта «Полити». Большинство же постсоветских режимов выбрали президентские и полупрезидентские системы (см. табл. 1). Только три новых независимых государства – сначала Эстония и Латвия и с 2001 г. Молдова – ввели парламентскую систему, тем самым институционализовав взаимозависимость исполнительной и законодательной властей.

Таблица 1

Институциональные варианты постсоветских конституций

Парламентские	Президентские	Премьер-президентские	Президентско-парламентские
Латвия	Таджикистан	Армения	Россия
Эстония	Азербайджан	Литва	Украина (1,3)
Молдова (2)	Туркменистан	Молдова (1)	Казахстан
	Узбекистан (1)	Украина (2)	Узбекистан (2)
	Грузия (1)	Грузия (3)	Беларусь
		Кыргызстан (2,3)	Грузия (2)
			Кыргызстан (1)

Источник: таблица составлена на основе анализа конституций и поправок [Новые конституции стран СНГ и Балтии, 1997; Веб-версия Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376]

Пояснения: Первые постсоветские конституции либо не имеют номера, либо обозначаются номером «1». Номера в скобках «2» и выше указывают изменения конституции / принятие новых конституций, изменивших тип системы: Грузия (2) – изменения Конституция 2004 г.; Грузия (3) – изменения Конституции 2010 г., вступившие в силу после президентских выборов 2013 г; Украина (2) – изменения Конституции 2004 г., Украина (3) – признание в 2010 г. неконституционными изменений 2004 г., Кыргызстан (2) – Конституция 2007 г., Кыргызстан (3) – Конституция 2010 г., Молдова (2) – поправки 2000 г., Узбекистан (2) – поправки 2011 г.

Пять постсоветских государств отдали предпочтение президентским режимам, ключевым преимуществом которых является независимость ветвей власти друг от друга. В первых конституциях Азербайджана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Грузии президент – не только глава государства, но и глава правительства, которое слагает свои полномочия перед избранным президентом (за исключением Узбекистана, где правительство слагает свои полномочия перед избранным парламентом). Будучи главой исполнительной власти, президент не может распустить законодательную власть (кроме исключительных случаев, например в Узбекистане), а парламент, хотя и утверждает состав правительства, не может выражать недоверие правительству, полностью подотчетному президенту. В этой независимости властей и заключается основной источник конфликтов в президентских системах, осо-

бенно в случаях, когда президент и его партия не обладают большинством в парламенте.

Три государства (Армения, Литва и Молдова) до реформы сделали выбор в пользу премьер-президентских систем, в которых и президент, и законодательное собрание играют определенную роль в формировании правительства путем выдвижения или утверждения кандидатов на министерские посты, но лишь законодательная ветвь власти уполномочена смещать правительство. Уменьшение полномочий президента в отношении правительства тем самым снижает вероятность конфликтов между президентом и парламентом.

Пять государств (Россия, Беларусь, Украина, Казахстан и Кыргызстан) институционализировали президентско-парламентские системы, характеризующиеся двойной ответственностью правительства и предоставляющие президенту и парламенту равные полномочия по его смещению. Правительство формируется президентом и утверждается парламентом, и если парламент и президент не достигнут компромисса по составу правительства, парламент может выразить ему недоверие, после чего, в случае несогласия с этим решением, президент может распустить парламент. В этой неустойчивости и заключается основная проблема президентско-парламентских систем. Следует отметить, что хотя роспуск парламента президентом не является обязательным признаком президентско-парламентских систем, все постсоветские президентско-парламентские конституции наделили своих президентов этим полномочием.

Исследователи президентских и полупрезидентских систем утверждают, что «демократические институты должны быть регуляторами, а не генераторами конфликта» [Шугарт, 2006, с. 232], поэтому они негативно относятся к институциональному дизайну с всенародно избранным президентом. Такой режим может приводить к конфликтам и взаимной блокировке из-за отсутствия у президента поддержки в парламенте, и выход из тупиковой ситуации может быть неконституционным. По мнению Х. Чейбуба, источником нестабильности и последующего краха режима является разделение исполнительной и законодательной властей [Чейбуб, 2006], что стимулирует конфликты между ними. К взаимному блокированию могут привести и другие институциональные условия: партийная система, электоральная система, одновременность

выборов и пр. Однако использование неконституционных методов разрешения конфликта («сверху» или «снизу») – следствие не дизайна институтов, а политической воли акторов конфликта и пассивного поведения других вето-игроков.

Полномочия постсоветских президентов

Десять постсоветских конституций институционализировали системы, дающие президентам широкие полномочия, что представляет опасность для демократического выживания. М. Шугарт и Дж. Кэри, анализируя законодательные и незаконодательные полномочия президентов в президентских системах Латинской Америки, пришли к выводу о нежизнеспособности демократий, в которых президенты обладают большими законодательными полномочиями.

По их мнению, не президентство как таковое, а сильное президентство ставит под угрозу существование демократии [Shugart, Carey, 1992]. Действительно, в условиях конфликта с парламентом сильный в законодательном плане президент может перейти на правление указами, однако это также будет следствием политической воли президента, не стремящегося к компромиссу с парламентом.

По мнению М. Шугарта и Дж. Кэри, более надежны для демократии две опции дизайна: во-первых, «высокая обособленность функционирования властей с низкими законодательными полномочиями президента» и, во-вторых, «низкая обособленность с низкими полномочиями в отношениях кабинета» [Шугарт, 2006, с. 228]. Иными словами, для развития демократии подходят президентские системы со слабым президентом и премьер-президентские системы.

Авторы, изучающие полномочия президентов в полупрезидентских системах, также приходят к выводу, что сильные президенты не подходят для демократии. Исследователь полупрезидентства Р. Элджи делает вывод, что только системы с церемониальными президентами не создают препятствий на пути демократической консолидации [Elgie, 2005]. С. Фиш, изучивший индекс парламентских полномочий (ИПП), демонстрирует высокий уровень связи между ИПП и индексом демократией «Дома Свободы» и делает вывод, что слабый парламент тормозит демократизацию, а для демократии больше подходят парламентская или премьер-президентская системы [Fish, 2006].

Для анализа полномочий постсоветских президентов в данной работе использована модифицированная версия исследования полномочий Шугарта – Кэри. В данной работе увеличено количество и содержание полномочий с целью учета разнообразия вариантов постсоветского институционального дизайна и сравнительного анализа президентских и полупрезидентских систем (график 1).



График 1.
Полномочия постсоветских президентов

К законодательным полномочиям президентов относятся право вето (и возможности его преодоления), право законодательной инициативы, влияние президента на повестку дня парламента и возможности делегирования парламентом законодательных полномочий президенту, право декретирования, бюджетные полномочия и право назначения референдума (легенда для расчета законодательных и незаконодательных полномочий к графику 1).

Анализ демонстрирует, что наибольшими законодательными полномочиями обладают президенты в президентско-парламентских и президентских системах. Так, в президентских и президентско-парламентских системах вето президента преодолевается двумя третями голосов, в премьер-президентских – простым большинством. Исключение составляет Грузия с тремя пятими голосов при всех вариантах институционального дизайна. Практически все все-народные постсоветские президенты обладают правом законодательной инициативы, кроме президентов в премьер-президентских системах (в Конституции Армении и третьей (2010) Конституции

Кыргызстана), однако лишь некоторые могут преодолевать несогласие парламента. Так, в Беларуси в законопроект, представленный президентом, парламент не может вносить поправки без согласия президента, а в случае непринятия бюджета парламентом для преодоления взаимной блокировки некоторые конституции дают президенту право утвердить бюджет декретом – полностью (Грузия при Саакашвили) или частично (Казахстан).

В премьер-президентских системах для претворения в жизнь президентских указов необходима контрасигнатура соответствующего министра или премьер-министра, в президентско-парламентских системах у президентов широкие права декретирования. Так, в Казахстане и Туркменистане парламент может делегировать законодательные полномочия президенту. С точки зрения М. Шугарта и Дж. Кэри, указное право не всегда ведет к узурпации власти и не всегда связано с введением чрезвычайного положения, но может быть делегировано президенту парламентом, причем «интересы парламента – политически и институционально – не обязательно будут маргинализированы» [Shugart, Carey, 1998, p. 296]. Использование этого права президентом может быть следствием недееспособности и неэффективности парламента, конфликта между президентом и парламентом либо стремления президента навязать свою бескомпромиссную волю конфликтующему парламенту. В любом случае это будет «рациональный выбор» президента.

В президентских и президентско-парламентских системах у президентов есть право назначать референдумы по собственной инициативе, в премьер-президентских – нет такого права (Литва, Кыргызстан, 2010), либо он назначает референдум по инициативе парламента (Армения, Кыргызстан 2007, Грузия после президентских выборов, 2013). Право назначения референдума дает возможность президентам обращаться напрямую к народу, что позволяет им игнорировать парламент и способствует формированию так называемой «делегативной демократии» в терминологии Г. О’Доннелла. Однако будет ли президент апеллировать напрямую к народу или нет, зависит в первую очередь от его взаимоотношений с парламентом, от поведения вето-игроков и от наличия поддержки президента в обществе.

Незаконодательные полномочия президентов включают формирование правительства, отставку правительства, определение повестки дня правительства, роспуск парламента и назначения

на ключевые неправительственные посты (легенда для расчета законодательных и законодательных полномочий к графику 1).

В президентских системах президент назначает (или может назначить) правительство без согласия парламента (Туркменистан, Узбекистан, Азербайджан) или с согласия парламента без возможности роспуска парламента при несогласии (первая Конституция Грузии). Президент руководит работой правительства, определяет его повестку дня и осуществляет все ключевые правительственные назначения. Парламент не обладает правом вынесения вотума недоверия правительству, но утверждает правительственные и неправительственные назначения. В премьер-президентских системах президент назначает премьер-министра с учетом распределения мест в парламенте и / или после консультаций с партиями / фракциями в парламенте. Парламент осуществляет все ключевые назначения и может выразить вотум недоверия правительству, ответственному только перед парламентом. Президент не может председательствовать на заседаниях правительства, т.е. не может влиять на повестку дня и принятие решений.

Наибольшими законодательными полномочиями обладают президенты в президентско-парламентских системах. Правительство назначается президентом с согласия парламента, но при несогласии президент может распустить парламент (Беларусь, Россия, первая Конституция Кыргызстана и изменения 2004 г. Конституции Грузии). Парламент может быть распущен после вынесения вотума недоверия правительству или после непринятия бюджета правительства (Грузия – с 2004 г.). Президент может отменять и приостанавливать акты правительства, может председательствовать на заседаниях правительства, а также предлагать кандидатуры на ключевые посты с последующим утверждением парламентом.

В президентских системах президент не может распустить парламент, кроме исключительных случаев возникновения «непреодолимых разногласий» в работе парламента (Узбекистан, Туркменистан) или если в течение определенного срока не формируется руководящий состав парламента (Туркменистан). В полупрезидентских системах роспуск парламента напрямую связан с взаимодействием правительства и парламента (табл. 2).

Таблица 2

Роспуск парламента всенародно избранными президентами

Нет ропуска	Работа парламента*	Формирование правительства**	Дважды не одобрена программа правительства***	Вотум недоверия правительству****	Другое*****
Таджикистан Азербайджан Грузия (1)	Туркменистан Узбекистан (1) Армения Украина (2) Кыргызстан (1) Украина (1)	Кыргызстан (3) Кыргызстан (2) Кыргызстан (1) Украина (2) Россия Беларусь Грузия (2) Узбекистан (2)	Литва Армения	Беларусь Россия Грузия (2) Кыргызстан (3) Кыргызстан (2) Кыргызстан (1) Литва	Казахстан Кыргызстан (1)

См. легенду к табл. 1.

* – Например, «не сформирован руководящий состав парламента» (Таджикистан), «непреодолимые противоречия» (Узбекистан), «непреодолимые противоречия между палатами» (Кыргызстан 1), «тридцать дней не начинаются пленарные заседания» (Украина 1), «не сформирована коалиция депутатских фракций» (Украина 2).

** – Например, двукратное (Беларусь) или трехкратное отклонение кандидатуры премьера (Россия, Грузия 2, Кыргызстан 1), «не сформировано правительство» (Украина 2), «не внесена кандидатура премьера» (Кыргызстан 2,3).

*** – Например, «дважды подряд в течение двух месяцев не одобряет программу правительства» (Армения), «не было принято решение о новой программе правительства или после первого представления программы правительства в течение 60 дней два раза подряд не была одобрена программа правительства» (Литва).

**** – Парламент отказывает в доверии правительству.

***** – Например, по результатам референдума (Кыргызстан 1), из-за «непреодолимых противоречий между палатами и другими ветвями государственной власти» (Кыргызстан 1), или «после консультаций с председателями палат Парламента и премьер-министром» (Казахстан).

Рассмотрение полномочий постсоветских президентов подтверждает логику Шугарта и Фиша. Действительно, наихудшим рангом по уровню демократии обладают страны с всенародно из-

бранными президентами с большими законодательными и незаконотательными полномочиями. Из графика видно, что институциональные изменения, уменьшающие полномочия президентов, инициировались «снизу» (Украина 2004, Кыргызстан 2007 и 2010), а увеличивающие – «сверху» (Грузия 2). Исключением из этого правила являются поправки к Конституции Грузии, вступившие в силу после президентских выборов 2013 г. и трансформирующие систему в премьер-президентскую, что следует другой вполне рациональной логике сохранения власти.

Итак, постсоветские президенты обладают широкими законодательными и незаконотательными полномочиями, которые можно считать превентивными, так как их использование позволяет президентам преодолеть взаимную блокировку и конфликты с парламентом, если большинство будет оппозиционно настроено по отношению к президенту. Такая ситуация может возникнуть вследствие присущих президентству угроз.

Угрозы постсоветского президентализма

Критики президентских систем обычно выделяют ряд угроз для демократии в системах с всенародно избранными президентами [Линц, 1994]. «Угрозы» президентализма сводятся к отсутствию сотрудничества между президентом и парламентом и взаимной блокировке, для разрешения которого президент (возможно, популист и аутсайдер, обладающий всенародным мандатом и несущий персональную ответственность за политику правительства, часто не рассчитывающий на следующий срок по конституции) начинает использовать свои законодательные полномочия и превращается в избранного диктатора. Распространяются ли эти угрозы на постсоветские системы?

Первой угрозой является двойная демократическая легитимность, так как и президент и парламент всенародно избираются. В президентских системах проблема двойной легитимности возникает между двумя ветвями власти (исполнительной – в лице президента и законодательной – в лице парламента). В полупрезидентских системах эта проблема появляется в отношениях между двумя институтами (президент и парламент). Таким образом, полупрезидентские системы по сравнению с президентскими менее подвержены кризисам между ветвями власти.

Если в президентских системах могут быть только два варианта расстановки сил (правительство меньшинства или правительство большинства), то в полупрезидентских можно выделить три варианта: 1) консолидированное большинство (президент, премьер и большинство в парламенте принадлежат к одной партии); 2) разделенное большинство или сосуществование (только премьер-министр обладает поддержкой большинства в парламенте); 3) разделенное меньшинство (ни президент, ни премьер-министр не обладают поддержкой большинства в парламенте) [Skach, 2005].

Ситуация сосуществования может привести к использованию президентом чрезвычайных или законодательных полномочий (особенно при слабом или оппозиционном парламенте), переходу на «правление указами», что уменьшает роль и значение парламента и усиливает роль президента. Президенты в президентско-парламентских системах более других подвержены угрозе перехода на правление указами. Такая ситуация возникает, если президент и парламентское большинство находятся на разных сторонах идейно-политического спектра и президент является *de facto* лидером своей партии [Shugart, 2005]. Один из ярких примеров такого правления – режим Б. Ельцина, которому приходилось сосуществовать с оппозиционно настроенным парламентом. Так, в период с 1994 по 1996 г. число президентских указов намного превышало число федеральных законов (5072 против 425) [Shugart, Carey, 1988, p. 88].

Анализ баланса сил в постсоветских полупрезидентских системах показывает, что в большинстве стран персонифицированность и гиперинституционализация партийной системы (в терминологии А. Шедлера) привели к ситуации консолидированного большинства. Она обладает наименьшим конфликтным потенциалом и, соответственно, не вызывает риск превышения президентом полномочий, поэтому является оптимальной для эффективной политики. Так, в Азербайджане, Казахстане, Таджикистане президенты (и их партии) стабильно получали абсолютное большинство мест в парламенте; в Беларуси, Туркменистане и Узбекистане все парламентарии поддерживают действующих президентов; а в России, несмотря на плюрализм партий в парламенте, партия власти удерживает стабильное большинство мест. В условиях консенсуса между президентом и парламентом президенту нет необходимости использовать свои широкие полномочия, включая право вето. На-

пример, в России в период фрагментированного парламента (1996–1999) президент вернул 18,58% законов в парламент по сравнению с менее 0,56% возвращенных законов в период консолидированного правительства большинства (2004–2007)¹.

Второй угрозой президентства является мажоритарная природа президентской власти, не обеспечивающая должного представительства меньшинств, однако это – следствие выбора непропорциональной электоральной системы. На постсоветском пространстве непропорциональная система применялась в четырех странах и сохранилась лишь в Беларуси, Узбекистане и Туркменистане (табл. 4). В этих странах президенты стабильно получают 80% голосов и более на выборах (табл. 3) и обладают полной поддержкой парламента.

Таблица 3

Результаты президентских выборов

Страна	% голосов	Страна	% голосов
Азербайджан (2013)	84,5	Литва (2009)	69,1
Армения (2013)	58,6	Россия (2012)	63,6
Беларусь (2010)	79,65	Таджикистан (2013)	83,6
Грузия (2013)	62,1	Туркменистан (2012)	97,14
Казахстан (2011)	95,55	Узбекистан (2007)	88,1
Кыргызстан (2011)	63,2	Украина (2010)	48,95

Таблица 4

Избирательные системы в президентских и полупрезидентских системах (нижние палаты парламента)

Непропорциональные	Полупропорциональные	Пропорциональные
Беларусь Кыргызстан (1) Туркменистан Узбекистан	Армения Азербайджан Грузия Казахстан (1) Литва Россия (1) Таджикистан Украина	Россия (2) Кыргызстан (2) Казахстан (2)

¹ Официальный сайт Государственной думы. Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>

Третья угроза президентских систем появляется вследствие фиксированных сроков полномочий президента. Единственным механизмом преодоления проблемы фиксированных сроков является импичмент, поэтому многие новые демократии пытались использовать его для устранения президентов, не нарушивших конституцию, но не обладающих поддержкой парламентского большинства, что также нарушало основные принципы демократии [Dressel, 2005]. Только один постсоветский президент потерял власть в результате голосования по импичменту, два президента проиграли выборы. Отставка была наиболее распространенным способом потери власти – более половины постсоветских президентов потеряли власть в результате отставки, вследствие раскола в элите и массовой мобилизации оппозиции «снизу» (например, в результате «цветной революции») (табл. 5).

Таблица 5

Потеря власти постсоветскими президентами (1991–2013)

Событие	Количество
Не участвовал в выборах на следующий срок	3
Закончился конституционный срок	3
Проиграл выборы	2
Импичмент	1
Естественная смерть	1
Отставка (добровольная или вынужденная)	10
Всего	20

Фиксированные сроки могут рассматриваться и как гарантия стабильности исполнительной власти, однако, если конституция не предусматривает продления срока президентских полномочий, власти может лишиться популярный и компетентный президент. Из 12 постсоветских всенародно избранных президентов три преодолели конституционные ограничения с помощью референдумов, четыре изменили трактовку конституционных положений о сроках в свою пользу (табл. 6).

Таблица 6

Конституционные ограничения президентских сроков

1 срок	Только 2 срока	2 срока подряд	Нет ограничений по срокам
Кыргызстан (3)	Армения Украина Литва Грузия Кыргызстан (1,2)	Россия Казахстан Узбекистан Таджикистан	Азербайджан Беларусь Туркменистан Казахстан (для первого президента)

Сравнительные эмпирические исследования [Maltz, 2007] показывают, что ограничение сроков пребывания президентов у власти обеспечивает смену лидеров и партий и увеличивает шансы оппозиционных кандидатов, так как при участии в выборах действующего президента у оппозиции практически нет шансов, при участии преемника шансы оппозиции и власти примерно равны. В постсоветской политике только один лидер оппозиции смог стать президентом (табл. 7), и все «преемники» действующих президентов обычно выигрывали выборы.

Таблица 7

Всенародно избранные постсоветские президенты (1991–2013)

Президенты	Количество
Аутсайдер	2
Правительство	14
Оппозиция	1
Органы власти СССР	14
Парламент	1
Всего	32

Четвертая угроза президентских систем связана с возможным приходом к власти не только популярных и известных политиков, но и аутсайдеров, и не имеющих политического опыта популистов. Постсоветские всенародно избранные президенты демонстрируют иную тенденцию. Только два из 32 президентов могут считаться аутсайдерами, ранее не участвовавшими в политике или в выборах на государственном уровне. Двумя основными путями рекрутирования постсоветских президентов были либо

партийные советские институты для первых президентов, либо правительство (табл. 7).

Пятая угроза президентских систем является следствием четырех обозначенных ранее угроз. Институт президентства предоставляет президентам возможности для превышения своих полномочий и изменения стиля президентской политики. С точки зрения Х. Линца, президент «...будет рассматривать свою политику как отражение народной воли, а политику своих оппонентов – как злые козни, направленные на защиту узких интересов» [Линц, 1994]. Такая позиция находит отражение в выбранной президентами стратегии партийного строительства. Две стратегии, используемые постсоветскими президентами, заключались в гиперинституционализации или недоинституционализации партийных систем (в терминологии А. Шедлера). Недоинституционализация стимулирует поляризацию и фрагментации, усиливает популистские тенденции и подрывает демократию «сверху». Примером является Беларусь, где после 2000 г. не было зарегистрировано ни одной партии, президент находится «над партиями», и подавляющее большинство депутатов парламента беспартийные (106 из 110 по результатам выборов 2012 г.). Современные исследования показывают, что положение президентов «над партиями» ставит их в «стратегически невыгодное положение при мобилизации поддержки для своей политики» [Baylis, 1996, p. 311]. Непартийное президентство может негативно влиять на развитие партийной системы, необходимой для демократии: если президент стоит «над партиями», 50% членов полупрезидентского правительства не имеют партийной идентификации по сравнению с 9% при партийном президенте [Schleiter, Morgan-Jones, 2009, p. 679].

Гиперинституционализация, создание и консолидация партии власти («Единая Россия», «Нур Отан» и др.) приводили к появлению партийной системы с доминирующей партией. Так, на выборах 2012 г. в Казахстане «Нур Отан» получила 81% голосов, на выборах 2010 г. в Таджикистане правящая Народно-демократическая партия получила 71% голосов.

Обе альтернативы партийного строительства усиливают позиции президентов. По мнению А. Шедлера, «если недоинституционализация партийной системы превращает политику в мир политических акторов, гиперинституционализация превращает политику в мир политических корпораций» [Schedler, 1995, p. 24–25]. В условиях

недоинституционализированной или гиперинституционализированной партийных систем президенты руководствуются своей персональной ответственностью перед народом, а ситуация консолидированного правительства большинства уменьшает значение парламента, что разрушает принцип разделения властей. Г. О'Доннелл назвал такую модель демократии делегативной: только президент считает себя делегатом всего народа, ответственным перед народом, находящимся над партиями и другими институтами, которые могут его ограничить. Главными сторонниками такой конфигурации институтов будут те разработчики конституции, которые ранее участвовали в недемократическом политическом процессе и сформировали определенную личную непартийную репутацию [Shugart, 1998, p. 2]. Четырнадцать постсоветских президентов ранее участвовали в политике посттоталитарных режимов в советских партийных или представительных институтах, что подтверждает эту логику (табл. 7).

Итак, анализ постсоветских президентских систем показал, что основную угрозу для демократии представляют не классические проблемы, а слабость и отсутствие автономии парламентов, гиперинституционализация партийных систем и увеличение сроков президентских полномочий. Зависимость парламента и гиперинституционализация партийной системы уменьшают число институционализированных и партийных вето-игроков (в терминологии Дж. Цебелиса), препятствуя появлению конфликтов при принятии решений.

В теории вето-игроков Дж. Цебелиса выделяются институционализированные вето-игроки (президенты, парламенты, партии, суды и пр.) и партийные вето-игроки (партии в парламенте и др.), а также коллективные или индивидуализированные вето-игроки. Наличие институционализированных вето-игроков связано с существующим типом устройства и конституцией, партийных – с типом партийной системы и идеологической дистанцией между политическими партиями. Коллективные вето-игроки представлены парламентом со слабыми партиями, а индивидуализированные – президентом с монолитной партией [Tsebelis, 2001].

Режимы с гиперинституционализированными партиями являются сверхбольшими правящими коалициями, где основные институционализированные вето-игроки поддерживают режим, так как «во-первых, им нужно создать имидж целостности... для пре-

дотвращения расколов, и во-вторых, для контроля над процессом конституционных изменений» [Magaloni, 2006, p. 15–19]. Так создается эквilibrium, в котором объединение приносит обоюдный выигрыш, и потенциальные оппоненты вместо свержения режима стремятся к его укреплению. Кроме единства внутри элиты, доминирующей партии необходима массовая поддержка и регулярная демонстрация массовой поддержки на выборах. Такая поддержка обеспечивается также рациональным выбором избирателей. По мнению Б. Магалони, «трагическое великолепие этой системы заключается в том, что, несмотря на коррупцию, неэффективность политики и даже отсутствие экономического роста, население может активно способствовать ее сохранению... Свободный выбор рационального избирателя... вынуждает его сохранить лояльность режиму» [Magaloni, 2006, p. 19].

С одной стороны, такие режимы являются стабильными, но из-за большей стабильности режим не сможет провести институциональные реформы, необходимые для прорыва к демократии. С другой стороны, персоналистские режимы (сильные президентские полномочия и наличие широкой поддержки в парламенте способствуют персонификации режима) не могут быть свергнуты правящей коалицией, поэтому распад режима может быть лишь следствием действий оппозиции за пределами правящей коалиции. Примерами стали смены режима в результате «цветных революций» на Украине, в Грузии и Кыргызстане.

Институциональные изменения на постсоветском пространстве

Постсоветская история показывает, что радикальные институциональные реформы были проведены в результате смены власти в ходе «цветных революций». Однако вектор изменений не всегда был демократическим. Президентско-парламентские системы на Украине и в Кыргызстане трансформировались в премьер-президентские системы, в то время как в Грузии были увеличены президентские полномочия. В ходе второй волны перемен на Украине произошел откат к прежнему институциональному дизайну, а в Кыргызстане и Грузии (изменения вступили в силу после президентских выборов 2013 г.) президентские полномочия были сокращены. Институциональные изменения в других странах были

связаны с увеличением президентских сроков и модификацией президентских полномочий.

Рассмотрим институциональные реформы через призму неoinституционального подхода, выделяющего четыре типа институциональных изменений: замещение, наслаивание, дрейф и конверсию [Mahoney, 2010].

Замещение происходит при отмене прежних правил и введении новых, например при принятии новых конституций или поправок, трансформирующих институт. Замещение на постсоветском пространстве имело место дважды на Украине, в Кыргызстане и Грузии. По мнению Махони и Телен, различные сочетания ролей политических акторов, контекста и институтов способствуют принятию этих четырех стратегий.

Замещение происходит в том случае, когда изменения вводятся оппозиционными игроками. Оппозиционеры не хотят ни сохранять институт, ни следовать правилам игры институтов, поэтому они меняют правила и систему, например трансформируют президентско-парламентскую систему в премьер-президентскую, или наоборот. Это объясняется постреволюционной логикой таких реформ, при которой победа легитимизируется изменениями институтов, ранее потерявших легитимность, вследствие факторов, приведших к революции. Победители вводят новые правила в условиях, когда другие вето-акторы ослаблены и не могут им помешать, однако в дальнейшем условия могут измениться, и правила вновь могут быть пересмотрены.

Наслаивание является результатом сохранения прежних правил и одновременного введения новых. Некоторые постсоветские президенты (Казахстан, Туркменистан и Таджикистан) выбрали этот тип институциональных изменений с целью увеличения своих полномочий. Так, в Казахстане на прежние правила «наслоилась» исключительность первого президента страны, на которого не распространяются существующие правила (Конституционный закон «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации»). Увеличение сроков полномочий в России и в Таджикистане, а также продление сроков действующих президентов в Таджикистане и Туркменистане и референдумы в Азербайджане и Беларуси, отменившие ограничения по срокам, следуют логике наслаивания. Наслаивание происходит при отсутствии возможностей широкой интерпретации правил, поэтому акторам приходится следовать

правилам при изменении существующих институтов. Вето-игроки (реальные или потенциальные) заставляют акторов сохранять институты, но не могут предотвратить изменений институтов. Постсоветские примеры показывают, что стратегия наслаивания в основном использовалась для продления сроков полномочий и сохранения власти действующих президентов.

Конверсия является следствием нового толкования действующих правил. Так, буквальная интерпретация положения о «двух сроках подряд» в России, позволяющая президенту переизбираться на пост после одного срока вне поста, может рассматриваться как пример конверсии. В результате происходит конверсия неопределенности в определенность, и при формальном сохранении института изменяется его «дух».

Дрейф означает изменение результатов применения существующих правил вследствие изменения контекста. Примерами таких контекстных изменений можно считать либо гиперинституционализацию партийной системы в виде создания партии власти, либо ее неинституционализацию. Таким образом, прежние правила разделения властей сохраняются, но результат применения этих правил в новом контексте (изменение партийной или электоральной систем) – появление консолидированного правительства пропрезидентского большинства, и, несмотря на сохранение институтов, меняется их роль в политической системе.

Анализ стратегий институциональных изменений показал, что стратегии наслаивания, дрейфа и конверсии в основном использовались действующими президентами и изменения проводились «сверху» в условиях отсутствия других институциональных и партийных вето-игроков. Оппозиция использовала стратегию замещения, направленную на разрушение действующих институтов. В этом случае изменения проводились сильными вето-игроками за пределами режима, не стремящимися к сотрудничеству. По мнению А. Степана, антиполитика (разрушительное и негативное отношение к политике и институтам) опасна для демократической политики [Stepan, 1997, p. 665], так как она препятствует развитию конструктивных отношений между режимом и оппозицией.

Все варианты постсоветских режимных изменений, таким образом, демонстрируют отсутствие политической воли к консенсусу, компромиссу и толерантному отношению к оппозиционным взглядам и / или политический страх сотрудничества между оппози-

ционными силами. Как говорил Р. Даль, «публичное соперничество требует доверия к своим противникам: они противники, но не заклятые враги» [Даль, 1994, с. 178], а разрушительная риторика оппозиции препятствует развитию порядка, который А. Пшеворский охарактеризовал как «продвижение интересов, ценностей и амбиций в институциональных рамках и признание любых результатов институционального взаимодействия» [Пшеворский, 1994, с. 400].

* * *

В парадигме нового институционализма «институты имеют значение... они влияют на нормы, верования и действия, таким образом, формируя результаты, и являются эндогенными: их форма и функционирование зависят от условий появления и существования» [Przeworski, 2004, p. 527]. Постсоветский опыт институционального дизайна показывает, что «политическая воля» имеет большее значение, чем институты. Постсоветские институты теоретически предоставляют возможность для формирования любого политического режима: демократического, персоналистского или режима с доминирующей партией. Проблемы с демократизацией связаны с тем, что постсоветское институциональное развитие в данный момент опередило трансформации в других сферах, и любые институциональные изменения «сверху» представляют собой эксперименты с формой без изменения содержания, а изменения «снизу» приводят к разрушению прежних институтов. Обе институциональные стратегии препятствуют компромиссу и консенсусу, необходимым для демократии, так как укрепление власти «сверху» стимулирует требования разрушения «снизу», что вызывает «страх» перед несистемной оппозицией и новое усиление режима. Только системная общественная трансформация может привести к появлению сильных институциональных и партийных вето-игроков, защищающих институты и «дух институтов», препятствующих широкой трактовке правил и готовых разрешать конфликты через существующие институты, а не через их разрушение.

Пояснения: Расчет законодательных и законодательных полномочий

Законодательные полномочия

Право вето

3. Вето не преодолевается или преодолевается большинством более 2/3.

2. Вето преодолевается большинством в 2/3.

1. Вето преодолевается простым большинством (или 3/5).

0. Отсутствие права вето.

Законодательная инициатива

3. Изменения вносятся только с согласия президента.

2. Обладает законодательной инициативой.

1. Обладает законодательной инициативой в исключительных случаях.

0. Не обладает законодательной инициативой.

Повестка дня парламента и делегирование законодательных полномочий

3. Президент представляет приоритетный законопроект, и, если парламент его не рассмотрит, президент может издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия парламентом нового закона, – парламент может (временно) делегировать президенту законодательные полномочия.

2. Парламент может передать президенту право издавать законы по отдельным вопросам с обязательным утверждением парламентом.

1. Президент может объявить законопроект срочным, что ведет к сокращению времени рассмотрения или рассмотрению вне очереди – президент может созывать внеочередные сессии парламента.

0. Президент выносит важные вопросы на рассмотрение парламента.

Указы

3. Президент может издавать указы, нет судебного пересмотра.

2. Президент может издавать указы, обязательные для исполнения на всей территории.

1. Президент «издает указы во исполнении конституции и законов».

0. Необходима контрасигнатура министров.

Бюджетные полномочия

3. Президент может утвердить бюджет декретом / указом.

2. Президент готовит и представляет бюджет; президент – глава правительства.

1. Правительство готовит бюджет и представляет президенту, который дает согласие или представляет бюджет парламенту.

0. Правительство готовит и представляет бюджет.

Референдум

2. Президент может назначать референдум по собственной инициативе.

1. Президент может назначать референдум только с согласия парламента.

0. Президент не может назначать референдум.

Незаконодательные полномочия**Формирование правительства**

4. Президент назначает (или может назначить) правительство без согласия парламента.

3. Президент назначает правительство с согласия парламента, при несогласии может распустить парламент.

2. Президент назначает правительство с согласия парламента без возможности роспуска парламента при несогласии.

1. Президент назначает премьер-министра с учетом распределения мест в парламенте – консультации фракций, или парламент назначает по представлению президента.

0. Парламент вносит кандидатуру премьер-министра и / или формирует правительство.

Вотум недоверия правительству

- 3. Парламент не может выражать недоверие правительству.
- 2. Парламент может выразить недоверие, но президент может его отклонить или распустить парламент.
- 1. Ограниченное право вотума недоверия (сроки, состав, новые выборы и т.п.).
- 0. Неограниченное право вынесения вотума недоверия.

Отставка правительства

- 3. Президент по своей инициативе освобождает премьер-министра или членов правительства.
- 2. Только после принятия парламентом альтернативного состава правительства.
- 1. Только с одобрения парламента.
- 0. Только по решению парламента (вотум недоверия) или после заявления об отставке.

Повестка дня правительства

- 3. Президент является главой правительства.
- 2. Президент может отменять и приостанавливать акты правительства.
- 1. Президент может председательствовать на заседаниях кабинета.
- 0. Президент не может председательствовать на заседаниях кабинета.

Роспуск парламента

- 3. Неограниченный.
- 2. Ограниченный.
- 1. Может привести к новым президентским выборам.
- 0. Нет права роспуска.

Назначения на ключевые неправительственные посты

- 3. Президент осуществляет все назначения.
- 2. Президент назначает, парламент утверждает назначения.
- 1. Президент предлагает кандидатуры, парламент назначает.
- 0. Парламент осуществляет все ключевые назначения.

Литература

- Даль Р.А. Полиархия: Участие и оппозиция / Пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 288 с.
- Линц Х. Опасности президентства // Пределы власти. – 1994. – № 2–3. – С. 3–24.
- Шугарт М., Кэри Дж. Президенты и законодательные собрания // Теория и практика демократии: Избранные тексты. – М.: Ладомир, 2006. – С. 228–230.
- Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / Сост. Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева. – М.: Манускрипт, 1997. – Вып. 2. – 672 с.
- Пиетворский А. Политический институт и политический порядок // Демократия в российском зеркале. – М.: МГИМО, 2013. – С. 398–428.
- Чейбуб Х. Правительства меньшинства, ситуации взаимоблокирования и долговечность президентских демократий // Теория и практика демократии: Избранные тексты. – М.: Ладомир, 2006. – С. 231–238.
- Cheibub J.A. Minority governments, deadlock situations, and the survival of Presidential democracies // Comparative political studies. – Seattle, 2002. – Vol. 35. – P. 284–312.
- Elgie R. A fresh look at semipresidentialism. Variations on a theme // Journal of democracy. – Baltimore, 2005. – Vol. 16, N 3. – P. 98–112.
- Fish S. Stronger legislatures, stronger democracies // Journal of democracy. – Baltimore, 2006. – Vol. 17, N 1. – P. 5–20.
- Gandhi J., Przeworski A. Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorship // Economics & politics. – Oxford, 2006. – Vol. 18, N 1. – P. 1–26.
- Huntington S.P. Political order in changing societies. – New Haven; L.: Yale univ. press, 1968. – 488 p.
- Magaloni B. Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2006. – 296 p.
- Snyder R., Mahoney J. The missing variable: Institutions and the study of regime change // Comparative politics. – N.Y., 1999. – Vol. 32, N 1. – P. 103–122.
- Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power / J. Mahoney, K. Thelen (eds). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2010. – 236 p.
- Mainwaring, S. Presidentialism, multiparty systems and democracy: The difficult equation // Comparative political studies. – Seattle, 1993. – Vol. 26. – P. 198–228.
- Mainwaring S., Shugart M.S., Linz J. Presidentialism, and democracy: A critical appraisal // Comparative politics. – N.Y., 1997. – Vol. 29, N 4. – P. 449–471.
- Maltz, G. The case for presidential term limits // Journal of democracy. – Baltimore, 2007. – Vol. 18, N 1. – P. 128–142.
- McFaul M. The fourth wave of democracy and dictatorship. Noncooperative transitions in the postcommunist world // World politics. – Princeton, 2002. – N 54. – P. 212–244.
- Przeworski A. Institutions matter? // Government and opposition. – Cambridge, 2004. – P. 527–540.
- Roper S.D. Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes // Comparative politics. – N.Y., 2002. – Vol. 34, N 3. – P. 253–272.

-
- Schedler A.* Under- and overinstitutionalization: Some ideal typical propositions concerning new and old party systems. – 1995. – 33 p. – (Kellogg working paper; N 213). – Mode of access: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/213.pdf>
- Schleiter P., Morgan-Jones E.* Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared // *European journal of political research*. – Exeter, 2009. – Vol. 48. – P. 665–693.
- Shugart M., Carey, J.* Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – 316 p.
- Shugart M., Carey J.* Executive decree authority. – N.Y.: Cambridge univ. press, 1998. – 333 p.
- Skach C.* Constitutional origins of dictatorship and democracy // *Constitutional political economy*. – Fairfax, 2005. – Vol. 16. – P. 347–368.
- Stepan A.* Democratic opposition and democratization theory // *Government and opposition*. – Cambridge, 1997. – Vol. 32, N 3. – P. 657–673.
- Tsebelis G.* Veto players: How political institutions work. – Princeton: Princeton univ. press, 2001. – 344 p.