

**И.Н. ТАРАСОВ**  
**ДИАЛЕКТИКА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**  
**И ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМА**  
**В ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ**

Выбор формы правления в условиях трансформации политической системы представляет собой весьма трудную политическую и институциональную задачу, поскольку в обществе, несмотря на общее согласие в отношении отрицания предшествующего политического режима, не обнаруживается стабильного и устойчивого согласия относительно будущей системы отношений между властными институтами. Посткоммунистический опыт стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) предоставляет большой исследовательский материал, фиксирующий одновременно вероятностную обширность открывающихся альтернатив и практическую узость выбора наиболее приемлемых в конкретных политических условиях институциональных решений. Проблема выбора формы правления представляет собой в первую очередь институциональную дилемму. Как политическая задача она решается довольно быстро, поскольку значительная часть посткоммунистической политической элиты в ЦВЕ, стремясь к выходу из «народной демократии», осознавала необходимость изменения формы правления. Вместе с тем как институциональная проблема выбор формы правления часто ставил элиты в тупик (не только в случаях революционного перехода, но и при пактировании), технология реформатирования отношений важнейших политических институтов ей была малознакома, осваивалась в «водовороте событий».

Самым логичным решением представлялось использование процедуры внесения поправок и дополнений в конституционные

акты. Однако следует обратить внимание по меньшей мере на три важнейших обстоятельства: во-первых, отсутствие внутриэлитного единства в парламентах (даже после учредительных выборов); во-вторых, нежелание правящей группы восстанавливать силу делегитимированного конституционного права «реального социализма»; в-третьих, ориентация на выработку новых конституций (в том числе в случае Венгрии) при отсутствии ясного образа желаемого институционального устройства. Все это в совокупности препятствовало созданию прочной конструкции политических институтов путем новеллизации конституционного права времен «реального социализма». Выбор формы правления в посткоммунистических странах оказался, хотя и на относительно короткое время, в зоне неопределенности, что угрожало усугублением дезорганизации общества [Bunce, 1999]. Именно поэтому решение вопроса о форме правления для нарождающихся демократий представляло первостепенную важность.

Сама суть формы как способа существования и выражения содержания требовала того, чтобы динамические элементы трансформации – содержание социально-экономических и политических перемен – находили адекватное отражение в устойчивой системе отношений социальных институтов. Произошедшие в ЦВЕ демократические перемены нуждались в формализации, институционализации и легитимации институтов. Известно, что форма правления представляет собой систему взаимоотношений между ветвями власти, в первую очередь в рамках институционального треугольника «глава государства – парламент – правительство», а также «формы их прямой и обратной связи с населением» [Чиркин, 2002, с. 258]. Форма правления определяется наличием / отсутствием указанных компонентов в политической системе, характером распределения властных полномочий между ними и порядком формирования властных институтов [Сысолятина, 2012, с. 38–44].

Поиск оптимальной институциональной модели государственного устройства в посткоммунистических странах вполне адекватно может быть описан с позиции теории рационального выбора, широко распространившейся в политической науке еще в 1970-х годах. Понятие рациональности непосредственно связано с категорией «полезность», оно раскрывается не столько в характеристике предпочтений, сколько в способе принятия решений. Швейцар-

ский социолог Р. Швери в самом общем виде определяет рациональность достаточно простой логической формулой: субъект никогда не выберет альтернативу X, если в то же время доступна альтернатива Y, которая, с его точки зрения, предпочтительнее X (исходя из извлекаемой полезности) [Швери, 1997, с. 40]. Однако такой «алгоритм» рационального выбора возможен, если альтернативы сравнимы (имеют сопоставимые качественные характеристики), транзитивны (поддаются ранжированию по сходным признакам) и рефлексивны (эквивалентны самим себе и относительно стабильны), что достигается далеко не всегда.

В случае с политическими институтами субъект также обременен ориентацией на некую общетеоретическую (не связанную с осязаемым, наличным образцом) модель формы правления вообще (монархия – республика; парламентаризм – президентализм и пр.). Целевой выбор также сопряжен с анализом выгод и затрат, связанных с принимаемым решением. В политической сфере результат такого анализа весьма приблизителен вследствие того, что достоверно почти невозможно определить все последствия выбора той или иной альтернативы. Анализ рисков еще более затрудняет вероятность строгой «рациональности» выбора. Ограничение рациональности выбора политических акторов заключается также в том, что «каждый из них, совершая выбор, должен учитывать варианты возможных действий всех, с кем он вступает во взаимодействие, просчитать за других все доступные им альтернативы точно так же, как он делает это в отношении себя, и, в конце концов, соотносить их друг с другом» [Институциональная политология, 2006, с. 47]. Формирование комплекса транзакционных издержек снижает рациональность выбора, вплоть до оппортунизма – отказа от поиска дополнительных альтернатив.

Таким образом, момент выбора (принятия решений) характеризуется (по Д. Найту) неопределенностью целого ряда существенных аспектов: неопределенность того, какие альтернативы доступны в данный момент; неопределенность последствий выбора из данных альтернатив; неопределенность выбора взаимодействующих субъектов; неопределенность будущих предпочтений; неопределенность альтернатив, которые могут стать доступными в будущем; неопределенность будущих последствий выбора из имеющихся альтернатив [Knight, 1992, p. 45]. Неопределенность является системной характеристикой посткоммунистической транс-

формации. Следует отметить, что политическая демократия допускает неопределенность в отношении результатов, но совершенно нетерпима к неопределенности в отношении институтов. В условиях перехода неопределенны и институты, и результаты процесса. Неопределенность порождает нестабильность и затягивает трансформацию [см.: Банс, 1993, с. 44–51; Vance, 1995; Бейсингер, 2000, с. 185]. В такой ситуации политические решения могут приводить к неожиданным результатам.

Представляется, что институты в процессе трансформации выступают в качестве зависимых переменных, а центральная роль принадлежит акторам. Вместе с тем акторы взаимодействуют в институциональной среде, пусть даже имеющей ослабленную легитимность. Институты, унаследованные от «реального социализма», в значительной мере определяют первоначальный набор открывающихся альтернатив. По мере продвижения институциональных перемен набор возможных решений меняется, акторы, соответственно, формируют новые предпочтения. Институты сохраняются до тех пор, пока дают акторам больше выгод, чем альтернативные институты [Diermeier, Krehbiel, 2003, p. 130]. По всей видимости, возникновение институтов – следствие присущей обществу борьбы за власть, жертвой которой часто становится «коллективная польза» (общее благо), т.е. ориентация на снижение трансакционных издержек. Здесь мы сталкиваемся с явлением, которое было названо Я. Элстером «институциональным интересом» [Элстер, 1996, с. 34], суть которого заключается в стремлении актора, связывающего свое будущее с определенным институтом, закрепить за этим институтом привилегированное положение. Борьба акторов за институты утрачивает ориентацию на общее благо. Так, президенты Л. Валенса и В. Гавел в своих странах, имея возможность участвовать в выработке конституционных норм, пытались расширить полномочия главы государства, а парламенты, в свою очередь, оказывали сопротивление. При этом возникают противоречия между краткосрочными и долгосрочными выгодами конкурирующих акторов. Осознавая временность занимаемых ими положений, акторы с рациональной точки зрения должны стремиться к установлению таких институтов, которые продвигают их интересы, но в то же время защищают их в случае прихода к власти оппонентов. Ориентация на долгосрочные интересы ведет к выработке норм, усложняющих процедуру изменения формальных институтов, что

обеспечивает последним относительную стабильность. Соответственно, чем дольше существуют институты, тем больших издержек требуют институциональные изменения.

Не богат выбор основных механизмов создания формальных институтов: легализация неформальных институтов или импорт (трансплантация). Легализация неформальных институтов требует однородного понимания акторами сути этих институтов, достаточной легитимности, она сопряжена с трудностями отбора институтов, подлежащих формализации, а также со значительными транзакционными издержками [Тарасов, 2010, с. 84]. Как правило, легализуются те неформальные институты, которые уже стали своеобразными в повседневной практике. Карательные санкции попросту не применяются. Примерами могут служить отмена цензуры в Венгрии в 1970-х годах, когда ВСРП переложила ответственность за крамолу на редакторов и издателей, или инкорпорация в общественно-политические процессы Костела в Польше после отмены военного положения в 1983 г. Такая негативная институционализация, т.е. отмена или игнорирование запретительных санкций, – весьма характерное явление в жизни посткоммунистических обществ. Ее возможности широки, но не беспредельны. Трансформация властных институтов не может быть осуществлена за счет ресурсов негативной институционализации. Затягивание с активным формированием новых институтов приводит к разбалансировке всей политической системы. Позитивная институционализация связана с учреждением властных органов, поэтому механизм легализации неформальных институтов в этой ситуации, как правило, не работает. Действительно, не часто фиксируются случаи легитимации долговременно существующего в оппозиции (или эмиграции) правительства или парламента. Исключения, пожалуй, составляют легализация политических организаций (например, «Солидарность») и, возможно, практик «круглых столов». На протяжении всего трансформационного периода развития политических систем негативная и позитивная институционализации применяются одновременно, однако значение неформальной институционализации выше на этапе либерализации авторитарного правления, а на этапе демократизации чаще используется механизм трансплантации.

Импорт формальных институтов осуществляется (1) из какой-либо теоретической модели («из идеи»), (2) по образцам, когда-то

существовавшим в истории страны, но затем исчезнувшим («из прошлого»), (3) по образцам из других стран [Институциональная политология, 2006, с. 67]. В ЦВЕ в посткоммунистический период использовались перечисленные источники учреждения формальных институтов, но всегда селективно. Чаще формальные институты внедряются выборочно и крайне редко полностью. К примеру, попытка полного заимствования политических институтов «из прошлого» в Эстонии и Латвии, провозгласивших в 1990 г. восстановление действия довоенных конституций, оказалась крайне неудачной как с точки зрения демократической идеи (после переворотов 1934 г. обе политики выбыли из списка демократических государств), так и с функциональной точки зрения (некоторые «исторические» институты оказались явным анахронизмом и потребовали серьезных инвестиций в их модернизацию).

Оценка эффективности институционального выбора – сложная в исследовательском плане проблема. Если речь идет о легализации неформальных институтов, то следует учитывать целостность легализации. Нередко неформальные институты легализуются частично (например, легальными объявляются наиболее лояльные к правящей группе партии, другие остаются на нелегальном положении) или, напротив, расширительно, когда легализуется институт, изначально не подлежащий легализации. Так, хозяйственные реформы 1980-х годов в Польше не только вывели из тени частное предпринимательство, но и легализовали капиталистическую эксплуатацию труда в социалистической стране [Staniszkis, 1991, p. 127–141], хотя изначально такой целевой установки не было и быть не могло.

Весьма удачным представляется предлагаемое П.В. Пановым разделение истории на «нормативные периоды», когда институты остаются стабильными, и на «критические точки», во время которых открывается возможность серьезных институциональных изменений [Панов, 2006. с. 59]. Выбор доступных альтернатив формы правления в посткоммунистической ЦВЕ был обусловлен в основном ориентацией политических акторов на функциональную полезность импортируемых демократических институтов и собственного докоммунистического уклада. «Критические точки» в институциональном строительстве для Польши и Венгрии – процесс легализации соглашений «круглых столов», а для Чехии и Словакии – конституционный процесс 1989–1992 гг. в условиях транс-

формации политической системы и распада единого федеративного государства. Институциональный импорт «из прошлого» в польском случае сопровождался девиациями, ставшими непосредственными следствиями пактирования в ходе перехода к демократии.

Типология форм правления, казалось бы, не представляет сложной исследовательской задачи. Давно выявлена и широко используется классификация с делением форм правления на монархии (абсолютную, дуалистическую и парламентскую) и республики (президентскую, парламентскую и смешанную). Однако при более детальном рассмотрении данной проблемы обнаруживается, что в современной политической науке отсутствует единство по вопросу о критериях и самих типах изучаемого объекта [Керимов, 2011, с. 145–153]. Возникают новые формы, иногда имеющие мало общего с твердо определенными ранее формами с точки зрения чистоты их признаков. Как отмечается в ряде исследований, сегодня во многих государствах наблюдаются процессы проникновения признаков, ранее свойственных исключительно парламентской республике, в государственные механизмы президентской, и наоборот, т.е. происходит взаимопроникновение и смешение атрибутов президенциализма и парламентаризма [Варнавский, 2010, с. 102–106]. В различных классификациях выделяются от двух до 24 форм правления [Laski, 1944, p. 359; Elgie, 1998]. Также большая полемика ведется относительно того, к какому типу может быть причислена та или иная страна. Известный французский политолог М. Дюверже одним из первых поставил под сомнение справедливость классической типологии, обратив внимание на множественность сходных характеристик парламентской республики и парламентской монархии, а также на сходство в организации политических процессов в государствах с преобладанием полномочий главы государства или парламента [Duverger, 1980, p. 65–187]. В отношении республик эффективная типология форм правления (у М. Дюверже – «*систем*») должна выглядеть как трехчленная: президентская, парламентская и полупрезидентская. Последняя представляет собой не столько формальное «смешение» первых двух, сколько самостоятельный тип, имеющий специфические характеристики.

А. Лейпхарт настаивает на сохранении двухчленной типологии и не признает за полупрезидентурой типологической самостоятельности. Аргументируя свою позицию, американский поли-

толог показывает на примерах, что в реальной политической практике проявляют себя «парламентаризм» и «президентализм», отклоняющиеся же от этих теоретических моделей случаи крайне малочисленны. В основе типологии А. Лейпхарта лежат три критерия (парламентское доверие правительству, способ отбора исполнительной власти, единоличность / коллегиальность органа исполнительной власти), что приводит к образованию восьми форм правления, из которых чистыми являются президентская и парламентская, а остальные шесть – смешанными, комбинирующими президентские и парламентские характеристики, причем из них три реализованы в политической практике (число случаев ничтожно), а три являются гипотетическими [Lijphart, 1994, p. 94].

Характеризуя девиации форм правления, А. Лейпхарт рассматривает их через динамику институционального развития. Президентская фаза существует тогда, когда и президент, и парламентское большинство принадлежат к одной партии или блоку партий. В такой ситуации премьер-министр превращается в первого помощника президента и перестает играть активную роль в политике. Парламентская фаза возникает тогда, когда политическая ориентация президента и парламентского большинства не совпадают. Однако возникает сомнение в том, что политическая конъюнктура способна деформировать институты до такой степени, чтобы это вело к изменению формы правления. Несовпадение политической ориентации главы государства и парламентского большинства демонстрируют и посткоммунистические страны ЦВЕ (например, Польша в 1993–1995, в 1997–2001 и в 2007–2010 гг.), однако существенных изменений в их форме правления зафиксировано не было. Скорее следует согласиться с выводом Дж. Сартори о том, что мы имеем дело с «колебаниями», выражающимися в изменении политического веса премьер-министра по отношению к президенту, но все же в рамках неизменной формы правления [Sartori, 1997, p. 124].

Российский исследователь О.И. Зазнаев, корректируя модель А. Лейпхарта, приходит, вслед за М.С. Шугартом и Д.М. Кэри [Shugart, Carey, 1992], к выводу об ошибочности включения в типологизацию форм правления критерия единоличности / коллегиальности института главы государства и обоснованно предлагает рассмотреть зависимости двух критериев: парламентской ответственности правительства и порядка избрания главы государства.

В результате О.И. Зазнаев получил четыре типа: (1) парламентский (правительство ответственно перед парламентом, а глава государства избирается легислатурой или специальной коллегией); (2) президентский (правительство не ответственно перед парламентом, а глава государства избирается всенародно); (3) полупрезидентский (правительство ответственно перед парламентом, а глава государства избирается всенародно); (4) ассамблейно-независимый [Зазнаев, 2005, с. 47] или полупарламентский [Зазнаев, 2006, с. 107] (правительство не ответственно перед парламентом, а глава государства не избирается всенародно). Единственным примером четвертого типа является Швейцария (одновременно один из немногих случаев демократических политий с коллегиальным главой государства).

К числу парламентских систем в ЦВЕ следует отнести Венгрию и Чехию, а Польшу – к полупрезидентским республикам. Сложнее дело обстоит со словацким случаем, где в 1999 г. произошел переход к прямым выборам президента. Если до 1999 г. Словакия по типологии О.И. Зазнаева однозначно попадала в кластер «парламентские системы», то после 1999 г. – в кластер «полупрезидентские системы». Однако в действительности прямые выборы словацкого президента стали выходом из институциональной ловушки, позволявшей ранее мечьяровскому режиму манипулировать предписаниями о порядке замещения поста президента до вступления в должность избранного легислатурой главы государства, и не повлекли за собой значимых изменений в распределении полномочий между важнейшими институтами государственной власти. Словацкий опыт был успешно воспринят в Чехии, где в 2013 г. также состоялся переход к прямым выборам главы государства.

Рассматриваемая нами типология также нуждается в уточнении. По нашему мнению, в определении формы правления в посткоммунистических странах важно выявить характер распределения властных функций и полномочий с точки зрения их баланса / дисбаланса, в первую очередь относительно института президента. Гипотетически и в самом общем виде сбалансированной формой правления выступает полупрезидентская республика, а президентская и парламентская формы могут быть охарактеризованы как несбалансированные. Приведенные выше примеры Словакии и Чехии наглядно показывают необходимость осуществления, кроме

обобщенной типологизации, дополнительного ранжирования форм правления по сопоставимым критериям в пределах региона ЦВЕ.

Выяснение качественных характеристик форм правления в ЦВЕ следует начать с конкретизации различий двух полярных систем: президентской и парламентской. На наш взгляд, весьма удачно эта задача решена О.И. Зазнаевым, который сопоставляет упомянутые выше формы правления по семи наиболее значимым различиям, суммируя выводы, сделанные Дж. Сартори, Х. Линцем, Д. Верни, М.С. Шугартом и Дж. Кэри [Зазнаев, 2006].

Во-первых, для президентской формы правления характерно четкое разделение юрисдикции парламента и правительства, а для парламентской – частичное слияние законодательных и исполнительных функций. Во-вторых, в президентской системе глава государства избирается непосредственно гражданами путем прямых или косвенных выборов. В парламентской республике выборы главы государства не прямые: парламентом или специальной коллегией. В-третьих, при президентском правлении исполнительная власть принадлежит президенту, который возглавляет правительство, при этом функции президента как главы государства и главы правительства четко не разграничиваются. Институционально это выражается отсутствием поста премьер-министра. При парламентском правлении исполнительная власть разделена на две части между премьер-министром и главой государства. В-четвертых, в президентской системе глава государства формирует правительство самостоятельно. В парламентской системе премьер-министр назначает членов правительства при формальном утверждении президентом. В-пятых, в парламентской системе правительство несет ответственность перед легислатурой. В президентской системе ответственность президента как главы правительства перед парламентом не предусмотрена. В-шестых, парламентское правление предусматривает право главы государства распустить парламент, в президентской системе такой нормы нет. В-седьмых, при парламентском правлении член кабинета может (а иногда должен) быть депутатом парламента, что прямо запрещено при президентализме. Как представляется, можно дополнить данный перечень еще одним пунктом. В-восьмых, президентское правление предусматривает, в отличие от парламентского, наделение главы государства правом «абсолютного» (почти непреодолимого парламентом) вето. Описанные различающиеся качества характерны для так

называемых «чистых» типов парламентаризма и президентского правления, относительно редко встречающихся в политической практике. Чаще мы наблюдаем комбинацию не исключających друг друга черт или девиацию отдельных параметров. В связи с этим следует обратить внимание на признаки полупрезидентской системы.

Минимальные признаки полупрезидентской формы правления выдвинул М. Дюверже: прямые выборы президента, наделение его широкими полномочиями в различных сферах и парламентская ответственность правительства [Duverger, 1980, p. 166]. Весьма близкие к полупрезиденциализму описания бипредставительных режимов (в монистической или дуалистической форме) дает М.-А. Кохендэ. В бипредставительных режимах обнаруживаются два источника выборной власти: президент и парламент; при этом в монистической форме властный центр представлен либо главой государства, либо премьер-министром (агентом парламента), а в дуалистической форме центр власти распределен между президентом и премьером [Elgie, 1999, p. 10]. М.С. Шугарт и Дж. Кэри, не признавая полупрезиденциализм в качестве самостоятельной формы правления, тем не менее указывают на существование в политической практике премьер-президентских и президентско-парламентских систем. В первом случае доминирующее положение занимает премьер при наличии «сильного президента», во втором – доминирует президент при наличии ответственного перед парламентом правительства [Shugart, Carey, 1992, p. 18–27].

Страны ЦВЕ не демонстрируют шаблонных институциональных решений, в каждой из них обнаруживается специфика формы правления, наиболее четко фиксируемая при изучении контрапозиций властных институтов относительно главы государства. Во всех странах региона центром исполнительной власти является правительство во главе с премьер-министром. Как полагает Н.И. Бухарин, в большинстве посткоммунистических стран Европы та роль, которую в системе разделения властей играют премьеры, очень близка к роли канцлеров в Германии и Австрии [Бухарин, 2004]. Такое сравнение вполне корректно и в отношении польской модели с относительно «сильным» президентом. Немецкий политолог М. Бубе характеризует германскую политику, используя два термина: (1) «канцлерская демократия» – политическая власть концентрируется в руках главы правительства; (2) «партийное государство» – внутри политической системы по-

степенно утвердились нормы, благодаря которым партии превратились в важнейший фактор власти [Бубе, 2006, с. 469–479]. Действительно, в ЦВЕ значительные властные полномочия принадлежат премьер-министрам, а партии оказывают существенное влияние на процесс принятия политических решений. Вместе с тем известно, что канцлерская система достигает высокой эффективности в случае, если посты руководителя партии и правительства совмещены, что далеко не всегда выполняется в странах региона. Возникает напряжение внутри самой правящей партии или коалиции, когда инициативы правительства расходятся с мнением парламентариев. Ситуация усугубляется в случае, если обнаруживаются расхождения в политических взглядах премьера и президента. Б.И. Макаренко излишне оптимистично заключает, что страны ЦВЕ «успешно прошли испытание “разделенной властью”, когда президент и правительство принадлежат к разным политическим лагерям» [Макаренко, 2008, с. 111]. Возникновение многочисленных конфликтов между этими институтами не редкость в ЦВЕ, что обусловлено не только личными предпочтениями или взглядами политиков, но и институциональными проблемами.

Объем полномочий президента определяется конституционным устройством и политическими традициями государства. В Польше президент обладает большими полномочиями, чем его венгерский, словацкий или чешский коллеги. Следуя традициям чехословацкого конституционализма, глава государства в Словакии и Чехии, которые являются парламентскими республиками, наделен широкими полномочиями, имеющими ряд конституционных ограничений. Так, Конституция Чехии делит полномочия президента на исключительные и подлежащие контрагнации. Понятие «исключительные полномочия» обозначает эксклюзивное право инициативы президента в их осуществлении. Словацкая конституция на подобном основании разграничивает внешне- и внутривнутриполитические функции.

Восстановление института президента в Польше (1989) и Венгрии (1990) явилось результатом политических договоренностей «круглых столов». Это стало поворотным моментом в истории конституционализма, поскольку был ликвидирован коренной недостаток коммунистического властвования – коллегиальная безответственность. Избрание лидера коммунистов В. Ярузельского (президент в 1989–1990 гг.) стало возможным вследствие дости-

жения политического компромисса по формуле А. Михника «ваш – президент, наш – премьер». Изменение расстановки политических сил привело к преодолению договоренностей транзитного пакта и переходу к прямым выборам главы польского государства. В Польше в 1989–1990 гг. не было четкого представления о принципах институционального построения структуры власти. Политическая элита была расколота по вопросу о приоритетах президентской или парламентской власти [Польша: вопросы и ответы, 1991, с. 110]. Компромиссным и политически единственно возможным представлялось построение системы органов государственной власти на принципах смешанной президентско-парламентской республики. В Венгрии, где пост президента существовал в 1946–1949 гг. (З. Тилди, А. Сакашиц), восстановление этого института стало одним из символов декоммунизации, при этом изначально полномочия главы венгерского государства были ограничены «сильным» парламентом.

В Чехословакии после «бархатной революции» трансформация института президента была обусловлена процессами дезинтеграции страны и влиянием личностного фактора. Политическая роль президента в Чехословакии после 1989 г. ограничивалась весьма скромным объемом полномочий, который в основном исчерпывался представительскими функциями [Колесников, 1996]. Объективно у президента ЧСФР не было достаточно эффективных инструментов, чтобы противостоять распаду страны [Стэнгер, 1997]. Ограниченность институциональных полномочий В. Гавела могла компенсироваться лишь его четкой гражданской позицией.

В начале переходного периода во всех странах ЦВЕ президент избирался парламентом. Однако Польша (в 1990 г.), Словакия (в 1999 г.) и Чехия (в 2013 г.) под влиянием различных политических факторов перешли к прямым выборам главы государства. В Польше в 1989–1990 гг. широкие полномочия президента не соответствовали парламентскому порядку его избрания. Тем более что Контрактный сейм (1989–1991) не отражал реальной расстановки политических сил [Мирошников, 1997]. В Чехии и Словакии – парламентских республиках со «слабым» президентом – на протяжении всего посткоммунистического периода возникают институциональные конфликты, одной из сторон которых является глава государства. В 1993–1994 гг. в отношениях между президентом Словакии М. Ковачем и премьером В. Мечъяром сложились

непреодолимые противоречия, в основном ввиду авторитарных устремлений последнего [Зифкак, 1995]. Именно тогда начала формироваться идея перехода к прямым выборам президента.

В период президентства Л. Валенсы (1990–1995) в Польше шло формирование модели президентско-парламентской республики, характеризующейся сильной позицией президента, который является намного более «сильным», чем в подобных демократических государствах парламентского типа. Полномочия польского президента расположены грубо на полпути между таковыми глав государств во Франции и Германии [Janicki, 1997]. Итогом политической борьбы за перераспределение властных полномочий стало четкое ограничение функций президента. Пройдя сложный путь политического и функционального оформления, пост президента в Польше сегодня сам диктует условия кандидатам, а не наоборот, когда политик, занявший его, может подчинить функции президента своим мировоззрениям (как в Чехии, например). Польский президент не имеет в структуре государственной власти доминирующей позиции – как, скажем, в России. Но и символической – как в Германии – ее не назовешь. Роль главы исполнительной власти в Польше можно назвать скорее стабилизирующей, т.е. уравновешивающей амбиции других институтов власти [Гарлицкий, 1997]. Как показала практика, политическая система Польши способствует тому, чтобы президентскую должность не занял человек крайних взглядов.

В Чехии конституционно был установлен весьма сложный порядок избрания главы государства парламентом, подвергавшийся всесторонней критике. В ходе выборов возможно было три голосования. Первые два голосования проводились поалатно, причем во втором участвовали два лидирующих кандидата. В третьем голосовании проводился единый учет голосов. Избранным считался кандидат, набравший большинство на любом из этапов выборов. Объективно такая процедура институционально не была оправдана и содержала массу всевозможных вариантов развития событий. Практика выборов президента в 1998 и 2003 гг. показала, насколько такая процедура уязвима с точки зрения применения различных манипулятивных технологий.

Более простой порядок избрания президента установлен в Венгрии. Выдвинутого депутатами кандидата Государственное собрание избирает 2/3 голосов. Если ни одному кандидату не уда-

ется получить поддержку, то процедура повторяется с момента выдвижения кандидатов. В случае повторной неудачи проводится третье голосование по номинации двух кандидатов, получивших наибольшую поддержку во втором голосовании. При этом квалифицированного большинства не требуется. Поскольку политические силы заранее объявляют выдвигаемых кандидатов, то транзакционные издержки на выборах президента Венгрии эффективно минимизируются.

В институциональном плане остаются не до конца решенными вопросы полномочий президента Словакии. Проблема заключается в определении четких границ функций президента и правительства [Зифкак, 1995]. Опыт президентской власти в независимой Словакии показывает, что новые властные институты, возникшие в посткоммунистическом обществе, нуждаются в функциональной структуризации и электоральной проверке. Изменение порядка избрания главы государства в Словакии, хотя и было вызвано иными причинами, чем в Польше, преследовало одну цель – изъятие из рук политиков права самостоятельного решения вопроса о президенте, часто путем «мошеннического сговора» [Кынев, 2002]. Словакия, как ни одна из рассматриваемых стран, так остро не нуждается в политически сильном президенте как факторе стабильности общественного развития.

Сравнение объемов президентской власти с помощью индексов позволяет сопоставить значительное число характеристик форм правления в государствах ЦВЕ. В исследованиях Дж. Макгрегора используется исчисление в процентном выражении объема конституционных полномочий президента (методика контрольной таблицы) [McGregor, 1994, p. 12–16]. Все полномочия, включенные в аналитическую программу, разделены Дж. Макгрегором на три большие группы: (1) символические, церемониальные и процедурные полномочия (таковых 17); (2) кадровые полномочия (их 11); (3) политические полномочия (их 15). Процедура индексирования предельно проста: каждому полномочию из группы 1, которым обладает президент, соответствует «1», каждому полномочию группы 2 – «2», каждому полномочию группы 3 – «3». Максимальное значение равно 84, т.е. определяется абсолютный президентализм. В случае если определенное полномочие реализуется главой государства частично или ограничено полномочиями иных властных институтов, его числовое значение уменьшается на по-

ловину. Далее определяется процент от максимального значения. В результате индексирования становится возможным ранжирование политических систем по критерию «президентские полномочия».

Нидерландский ученый А. Кроувел предлагает методику индексного исчисления уровня президентализма в сопоставлении индексов двух «чистых» форм правления: президентской и парламентской. Им выделены семь переменных: выборы президента, роспуск парламента, назначение кабинета, вотум доверия парламента кабинету, вотум недоверия парламента кабинету, право законодательной инициативы и право вето президента, полномочия президента в сфере исполнительной власти. Каждому признаку, характерному для президентской формы правления, и каждому признаку парламентаризма присваивается единица. В случае неполной ассоциации – 0,5. Показатели суммируются по семи переменным для каждой формы правления, т.е. абсолютный президентализм равен «ИПрез 7», абсолютный парламентаризм – «ИПар 7». Исчисление уровня президентской власти (УПрез) проводится по простой формуле:

$$\text{УПрез} = \text{ИПрез} - \text{Ипар}$$

Соответственно, положительные числовые значения характеризуют президентализм, а отрицательные – парламентаризм. Несомненным достоинством данной методики является наглядность в установлении баланса президентской и парламентской власти.

На основе методики А. Кроувела российский политолог О.И. Зазнаев разработал «индекс форм правления» [Зазнаев, 2007]. Некоторой корректировке подверглись критерии измерения. Вместо переменной «назначение кабинета» введены: «назначение премьер-министра» и «назначение членов правительства»; исключена переменная «вотум доверия парламента кабинету»; переменная «право законодательной инициативы и право вето президента» разделены; введены переменные «совместимость депутатского мандата с правительственной должностью» и «формирование нового кабинета после президентских или / и парламентских выборов». В итоге индексирование осуществляется по 10 переменным по общему порядку исчисления, предложенному А. Кроувелом. Методика О.И. Зазнаева позволяет условно ранжировать страны

по группам: «парламентизированные полупрезидентские системы» (ИФП от  $-7$  до  $-3,5$ ); «сбалансированные полупрезидентские системы» (ИФП от  $-3$  до  $+3$ ) и «президентиализированные полупрезидентские системы» (ИФП от  $+3,5$  до  $+9$ ). Надо полагать, что крайние случаи относятся к числу президентских (ИФП выше  $+9$ ) или парламентских (ИФП ниже  $-7$ ) государств. На основании описанной методики Б.И. Макаренко ранжирует посткоммунистические страны. Венгрия и Чехия отнесены им к числу сугубо парламентских государств, Польша заняла место в списке сбалансированных полупрезидентских систем, а Словакию можно обнаружить в кластере «парламентизированные полупрезидентские системы» (см. табл.).

Таблица

**Сводные показатели индексов президентской власти**

Страна / индекс	Взвешенный индекс президентской власти, Макгрегор (1994)	Уровень президентиализма, Кроувел (2003)	Индекс формы правления, Зазнаев (2007)
Венгрия	52	$-2,0$	Парл
Польша	51	$0,0$	$-1$
Словакия	39	$-2,0$	$-4$
Чехия	37	$-4,5$	Парл

*Источники:* McGregor, 1994, p. 12–16; Krouwel, 2003; Зазнаев, 2007, с. 146–165; Макаренко, 2008, с. 105–125.

По методике Дж. Макгрегора оказывается, что президенты Словакии и Чехии обладают примерно равным объемом полномочий. Такой вывод представляется вполне логичным, поскольку оба случая имеют общее конституционное происхождение в силу общности (или чрезвычайной близости) источников импорта формальных институтов. Однако в отношении Венгрии и Польши полученные результаты индексирования нуждаются в уточнении. При всей схожести польского и венгерского случаев вызывает сомнение примерное равенство объемов полномочий глав этих государств. Объяснение такой ситуации тем, что на 1994 г. (когда проводилось исследование) страны находились в ситуации конституционной неопределенности, не может быть удовлетворительным. Тренды конституционного развития Польши и Венгрии

различались изначально, а после внесения многочисленных поправок в венгерскую Конституцию с частичным заимствованием из опыта ФРГ и после принятия Малой конституции в Польше оказались разнонаправленными. Методика контрольной таблицы позволяет по-иному исчислить индексы в каждой из трех предложенных Дж. Макгрегором групп президентских полномочий. Кроме того, американский политолог Дж. Ишияма указывает на серьезный недостаток данной методики, которая не учитывает, «прямым или непрямым образом избирается президент и является ли система парламентской или президентской» [Ishiyama, 1999]. Этот недостаток учтен в методике А. Кроувела, однако и он не способен полностью объяснить, почему показатели близких по институциональному строению политических систем Словакии и Чехии столь существенно различаются. Вряд ли только формирование верхней палаты парламента (что расширяет полномочия легислатуры) в Чехии и введение института всенародных выборов в Словакии способны были «развести» эти страны по шкале «президентализм – парламентаризм».

Методика О.И. Зазнаева детализирует классификацию полупрезидентских систем, однако в самом общем виде квалифицирует парламентские и президентские формы правления. Региональное сравнение выявляет несколько проблем, связанных с режимными характеристиками, которые должны корректировать любую индексную методику оценки положения политических институтов, а также с неэластичностью групп итогового ранжирования. В частности, в отношении Словакии неясно, какое определение по существу является первичным – «полупрезидентская» или «парламентаризированная». Формальная логика подсказывает, что словацкая полития изначально являлась полупрезидентской, а затем в ходе институционального развития была парламентаризирована. Однако такой вывод эмпирическими данными не подтверждается, скорее Словакия, будучи парламентской республикой (по Дж. Макгрегору), была президентализирована.

Итак, все рассматриваемые нами случаи демонстрируют наличие такой системной характеристики посткоммунизма, как относительно протяженная во времени (для стран региона – до середины 1990-х годов) неопределенность политических институтов, процедур и их результатов. Выход из институциональной неопределенности связан с ориентацией основных политических акторов

на компромиссную стратегию взаимодействия, что при изменении соотношения сил привело к переходу от «сообщества элит» к нормативному функционированию политической системы (за исключением Словакии).

Политические институты «реального социализма», первоначально существенно влиявшие на характер развития политических систем, постепенно утрачивали свое значение. На первый план выходила борьба политических акторов за власть, острота которой прямо влияла на уровень транзакционных издержек. Изменяющиеся институциональные интересы политических акторов корректировали рациональность принимаемых решений. В свою очередь, функционирование посткоммунистических институтов создавало условия для формирования новых институциональных предпочтений политических субъектов. Длительное существование переходных (гибридных, не сформированных целостно) институтов посткоммунизма повышало транзакционные издержки, что повлекло замедление темпов модернизации и консервацию сложившегося ситуационного эквilibрума власти.

Выдвинутое нами предположение об ограниченности институционального выбора формы правления в ЦВЕ при посткоммунизме подтверждено как эмпирически, так и теоретико-методологически. Выбор для дизайнеров ограничивался не только конъюнктурой демократического транзита и скудностью источников институционального импорта, но и невозможностью выхода за пределы теории парламентского и полупрезидентского правления, которая объясняется не столько рациональностью отбора, сколько отсечением *a priori* вариантов, повышающих транзакционные издержки политических акторов.

Быстро исчерпанные механизмы негативной институционализации на этапе либерализации дали мощный, но сравнительно кратковременный (особенно в модели демонтажа конституционного права) импульс позитивной институционализации демократических норм. Так, вполне объяснимым выглядит выбор в пользу «импорта из прошлого», обладающего большей легитимностью по сравнению с иными механизмами институционализации. Фиксируемые девиации (отклонения от исходного образца) форм правления следует оценивать с точки зрения снижения / повышения транзакционных издержек. В связи с этим наиболее значимым показателем выступает институциональный баланс / дисбаланс, рас-

смотренный нами на примере президентур. Польская модель полупрезидентской республики демонстрирует приближение к искомому балансу институтов, но даже она не гарантирует, хотя и существенно снижает, риск возникновения институциональных конфликтов. В остальных привлеченных нами случаях сложились парламентские системы, причем венгерский вариант «сверхсильного» парламента способствует минимизации транзакционных издержек при крайнем дисбалансе в сфере разделения властей. Возможные конфликты в Венгрии по преимуществу «переведены» из межинституциональных во внутрипарламентские. Случаи Чехии и Словакии, несмотря на их «историческую» близость, по своим институциональным характеристикам значительно различаются. Чешская политическая система выглядит более сбалансированной, хотя риски институциональных конфликтов нельзя назвать минимальными, однако по сравнению со Словакией они существенно ниже. В посткоммунистической Словакии форма правления еще не обрела своего оптимума, что выражается в деформациях режимных характеристик демократии, множественности институциональных конфликтов, высоких транзакционных издержках.

## Литература

- Банс В.* Элементы неопределенности в переходный период // Политические исследования. – М., 1993. – № 1. – С. 40–51.
- Бейссингер М.Р.* Роковая роль государственных институтов: Становление и разрушение социализма и государства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 2000. – № 2. – С. 184–186.
- Бубе М.* Система власти в Германии – парламентаризм как канцлерская демократия // Парламентаризм в России и Германии. История и современность / Отв. ред. Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. – М., 2006. – С. 459–479.
- Бухарин Н.И.* Разделение властей в странах Центральной и Юго-Восточной Европы // Власть. – М., 2004. – № 1. – С. 66–74.
- Варнавский А.Г.* Смешанная (полупрезидентская) форма государственного правления: Причины и условия становления, факторы трансформации в современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. – Тамбов, 2010. – № 4. – С. 102–106.
- Гарлицкий Л.* Институт президентства в новой Конституции Польши // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1997. – № 3–4. – С. 67–74.

- Зазнаев О.И.* Дихотомия versus трихотомия: Проблема типологии систем правления в политологии // Проблемы политической науки / Науч. ред. М.Х. Фарушкин. – Казань, 2005. – С. 44–55.
- Зазнаев О.И.* Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Политические исследования. – М., 2007. – № 2. – С. 146–164.
- Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: Теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский гос. ун-т, 2006. – 374 с.
- Зифкак С.* Президентская власть в Словакии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1995. – № 3. – С. 38–41.
- Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – 586 с.
- Керимов А.А.* Современный парламентаризм: Опыт типологизации // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. – Екатеринбург, 2011. – № 4 (97). – С. 145–153.
- Колесников В.А.* Трансформация политической системы Чехословакии (вторая половина 80-х – начало 90-х годов): Автореф. дисс... канд. полит. наук. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1996. – 25 с.
- Кынев А.В.* Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // Политические исследования. – М., 2002. – № 2. – С. 126–137.
- Макаренко Б.И.* Посткоммунистические страны: Некоторые итоги трансформации // Полития. – М., 2008. – № 3. – С. 105–125.
- Мирошников В.В.* Основные контуры политического развития Польши во второй половине 80-х – первой половине 90-х годов // Политический ландшафт стран Восточной Европы середины 90-х годов. – М.: Институт славяноведения и балканистики РАН, 1997. – 262 с.
- Панов П.В.* Институционализм рационального выбора // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 43–92.
- Польша: Вопросы и ответы: Справочник / Н.И. Бухарин и др. – М.: Политиздат, 1991. – 191 с.
- Стэнгер Э.К.* Распад Чехословакии как непредвиденное следствие «бархатной» конституционной революции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1997. – № 1. – С. 10–16.
- Сысолятина Е.Л.* Специфика исследования современного парламентаризма // Социум и власть. – Челябинск, 2012. – № 4. – С. 38–44.
- Тарасов И.Н.* Выбор формы правления как институциональная проблема посткоммунизма: опыт стран Центрально-Восточной Европы // Политическая экспертиза: Политэкс. – СПб., 2010. – № 1. – С. 83–95.
- Чиркин В.Е.* Конституционные институты формы государства. – М.: Манускрипт, 2002. – 729 с.
- Шери Р.* Теория рационального выбора: Универсальное средство или экономический империализм // Вопросы экономики. – М., 1997. – № 7. – С. 35–51.

- Элстер Я. Роль институционального интереса в разработке восточноевропейских конституций // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1996. – № 2. – С. 33–35.
- Bunce V. Comparing East and South // Journal of democracy. – Baltimore, MD, 1995. – Vol. 6, N 3. – P. 87–100.
- Bunce V. Subversive institutions: The design and destruction of socialism and the state. – Cambridge; N.Y.: Cambridge univ. press, 1999. – 224 p.
- Diermeier D., Krehbiel K. Institutionalism as a methodology // Journal of theoretical politics. – L.; Newbury Park, CA, 2003. – Vol. 15, N 2. – P. 124–138.
- Duverger M. A new political system model: Semi-presidential government // European journal of political research. – Dordrecht; Boston, 1980. – Vol. 8. – P. 165–187.
- Elgie R. Semi-presidentialism in Europe. – Oxford: Oxford univ. press, 1999. – 320 p.
- Elgie R. The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions // European journal of political research. – Dordrecht; Boston, 1998. – Vol. 33, N 2. – P. 219–238.
- Ishiyama J.T. The communist successor parties and party organizational development in post-communist politics // Political research quarterly. – Salt Lake City, Utah, 1999. – Vol. 52, N 1. – P. 87–112.
- Janicki M. Poland's party system // Poland today. Facts and figures. – Warsaw, 1997. – P. 29–36.
- Knight J. Institutions and social conflict. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – 234 p.
- Laski H.J. Parliamentary and presidential systems // Public administration Review. – 1944. – Vol. 4, N 4. – P. 347–363.
- Lijphart A. Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations // The failure of presidential democracy. Comparative perspectives / J.J. Linz, A. Valenzuela (eds). – Baltimore; L.: Johns Hopkins univ. press, 1994. – P. 102–134.
- McGregor J. The Presidency in East Central Europe // RFR/RL Research report. – Munich, 1994. – Vol. 3, N 2. – P. 12–16.
- Sartori G. Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes. – L.; MacMillan, 1997. – 229 p.
- Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – 316 p.
- Staniszki J. «Political Capitalism» in Poland // East European politics & societies. – Berkeley, 1991. – N 5. – P. 127–141.