
С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

ПОЛУПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМ В ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ (Сводный реферат)

1. *Элджи Р., Меструп С.*

Полупрезиденциализм в Центрально-Восточной Европе.

Реф. кн.: Elgie R., Moestrup S. Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. – Manchester: Manchester univ. press, 2008. – 282 p.

2. *Сиделиус Т.*

Перетягивание каната между президентами и премьер-министрами: Полупрезиденциализм в Центрально-Восточной Европе.

Реф. кн.: Sedelius T. The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe. – Örebro: Örebro univ., 2006. – 318 p.

В центре внимания авторов обеих книг находится полупрезидентская система в странах Центрально-Восточной Европы.

Роберт Элджи и София Меструп [Elgie, Moestrup, 2008] в своей книге анализируют влияние полупрезиденциализма на процесс демократизации в странах Центрально-Восточной Европы. Для решения этой задачи авторами был отобран ряд кейсов: Белоруссия, Болгария, Хорватия, Литва, Македония, Польша, Румыния, Россия, Словакия, Словения, Украина и Молдавия.

В первой части исследования определяется понятие «полупрезиденциализм» и описываются его основные характеристики. Под полупрезиденциализмом в книге понимается такая система правления, для которой характерны всеобщие выборы президента и парламентская ответственность правительства. Авторы подсчитали, что к 2006 г. в мире насчитывалось 55 государств, сделавших выбор в пользу полупрезидентской системы. В работе отмечается тот факт, что в этом списке есть государства как с недемократическими типами политического режима, так и с демократическими, а потому нельзя однозначно говорить об устойчивой взаимосвязи между полупрезиденциализмом и демократическим транзитом.

Точно так же нельзя однозначно ответить и на вопрос о том, чего больше в полупрезидентской системе – плюсов или минусов. При этом на сегодняшний день со стороны научного сообщества преобладает негативное отношение к полупрезиденциализму. Объяснение этому авторы видят в размытости характеристик данной политической системы, а также в большой вариативности развития, что в книге продемонстрировано кейсами стран Центрально-Восточной Европы.

Большинство глав посвящено рассмотрению конкретных случаев полупрезидентской системы. При описании каждой страны авторы действуют по определенной схеме, разделяя свое повествование на три части: во-первых, они рассматривают процесс выбора полупрезидентской системы, во-вторых, уделяют внимание механизму функционирования и развития этой системы, и в-третьих, стремятся показать политические последствия установления полупрезиденциализма.

Для наиболее полного представления характера и логики функционирования полупрезидентской системы проводится измерение власти президентов всех исследуемых в данной книге государств. Измерение президентской власти проводится на основании методики, разработанной М.С. Шугартом и Дж. Кэри [Shugart, Carey, 1992]. Полученные значения позволили разделить государства на три группы:

1) с низким индексом президентской власти (от 0 до 4): Болгария, Македония, Словакия, Словения;

2) с оптимальным соотношением силы президента и силы премьер-министра (от 5 до 9): Хорватия, Литва, Молдавия, Польша, Румыния;

3) с высоким индексом президентской власти (от 10 и выше): Белоруссия, Россия, Украина.

Государства с низким индексом президентской власти демонстрируют успешное демократическое развитие. Например, в Болгарии и Словении модель полупрезиденциализма со «слабым» президентом оказала благоприятное воздействие на процесс демократизации.

Государства, относящиеся ко второй группе, наиболее устойчивы в своем развитии. При этом авторы критикуют румынскую демократию, для которой были характерны конфликты между ветвями власти. Политическое противостояние приводило к тому, что лидеры делали популистские заявления и принимали неэффективные решения, приведшие к кризису. В этих условиях румынская демократия не смогла бы существовать без вмешательства Европейского союза или НАТО. Авторы делают вывод, что в случае с Румынией демократия выжила не благодаря полупрезиденциализму, а вопреки.

Схожая проблема была и в Польше. На начальном этапе демократизации существовала угроза возникновения конфликта между президентом и премьер-министром. Однако негативное влияние полупрезиденциализма на процесс демократизации уменьшилось в тот момент, когда экономическая ситуация стабилизировалась, партийная система консолидировалась, а членство в Европейском союзе стало реальностью.

В Молдавии же полупрезиденциализм не стал препятствием для демократизации. Отставание в демократическом развитии не было обусловлено структурными факторами системы. В 1990-е годы Молдавия столкнулась с рядом проблем, которые помешали быстрому демократическому развитию, – это сильная партийная фрагментация и сложная экономическая ситуация.

Наконец, форма правления Литвы также соответствует сбалансированной модели полупрезидентской системы. Власть в Литве не была сконцентрирована в одних руках, что подталкивало различных акторов к противоборству за перераспределение полномочий. Именно из-за этого в системе управления зародился институциональный конфликт, который привел в 2004 г. к импичменту президента Пакуса с формулировкой «превышение служебных полномочий».

Перспективы перехода к демократии государств, относящихся к третьей группе, весьма сомнительны. Авторы считают, что демократия рухнула как в Белоруссии, так и в России. На Украине демократия продолжает существовать только благодаря «оранжевой революции». Это был пик демократического развития в стране, однако, подчеркивают авторы, мы не должны забывать о том, что доминирование президента над другими государственными органами стало важнейшей причиной возникновения революции.

В Белоруссии президент обладает наиболее сильной властью по сравнению с остальными рассматриваемыми государствами. Конституция Белоруссии 1994 г. разрабатывалась в период тяжелого экономического кризиса. Идея создания сильной президентской власти была поддержана всеми ведущими политическими силами. Злоупотребление властными полномочиями со стороны А. Лукашенко, несомненно, привело к коллапсу молодой белорусской демократии. Поэтому фиаско демократического транзита в Белоруссии не стало следствием негативного воздействия со стороны полупрезиденциализма, говорится в книге.

Для российской политической системы также характерно доминирование одного актора – главы государства. Распространено мнение о том, что главным препятствием на пути демократизации является президентализированный характер российской полупрезидентской системы. Возможно, парламентская система могла бы оказать гораздо более позитивное воздействие на процесс демократического развития в России? Однако существует целый ряд обстоятельств, мешающих превращению России в парламентскую республику, главным из которых является отсутствие в стране дееспособных политических партий. Это может привести либо к сохранению доминирования текущих политических акторов, либо к высокой фрагментации парламента. Переход к парламентской республике представляет для демократического развития не менее серьезную угрозу, чем нынешняя система с доминированием президента.

Таким образом, рассматриваемые кейсы демонстрируют, что полупрезидентализм не является тем фактором, который оказывал наибольшее влияние – как негативное, так и позитивное – на процесс демократизации. Однако, как показывают результаты проведенного исследования, модель полупрезидентской системы со слабым президентом по сравнению с другими типами полупре-

зиденциализма способна создавать наиболее благоприятные условия для демократического развития.

В связи с этим авторы анализируют другие факторы, способные повлиять на процесс демократического развития в странах Центрально-Восточной Европы. Роберт Элджи и София Меструп выделяют несколько основных детерминант демократического развития в Центрально-Восточной Европе: 1) вступление в Европейский союз; 2) уровень экономического развития; 3) фрагментация партийной системы.

Благоприятные условия для демократического развития стран создает вхождение их в Европейский союз. Так, шесть государств, исследуемых авторами, уже стали членами Европейского союза и занимают высокие позиции в рейтинге *Freedom House* [Freedom House, 2006]. Это означает, что улучшение демократических показателей в первую очередь связано с теми требованиями, которые Европейский союз предъявляет к странам – кандидатам на вступление в данную международную организацию, а воздействие полупрезиденциализма на процесс демократизации здесь крайне незначительно.

Что касается уровня экономического развития, то не всегда высокие показатели в экономике способствуют демократическому развитию. Так, в Белоруссии и России в 1990-е годы наблюдалось резкое снижение ВВП на душу населения. Несмотря на это, оба государства начали двигаться по демократическому пути развития. Таким образом, сложная экономическая ситуация стала толчком к развитию демократии в этих государствах.

При этом существуют и примеры, демонстрирующие наличие связи между уровнем экономического развития и демократизацией. Так, Словакия, имея высокие оценки рейтинга *Freedom House*, является также и самой богатой страной среди тех, которые были изучены авторами.

Фрагментация партийной системы также оказывает определенное воздействие на процесс демократического развития, причем не обязательно препятствующего характера. Чтобы изучить влияние фрагментации партийной системы на процесс демократического развития, авторы взяли за основу индекс законодательной фракционализации Херфиндала из базы данных по политическим институтам Всемирного банка. Посредством этого индекса можно измерить уровень состязательности между партиями в высшем

законодательном органе государства. Следующим шагом стало выдвижение гипотезы, согласно которой полупрезиденциализм неэффективен в странах с низким уровнем индекса Херфиндаля. Эта гипотеза нашла свое подтверждение на примере Белоруссии. В 1996 г. Белоруссия имела один из самых низких индексов Херфиндаля. Фрагментированная партийная система стала одной из основных причин разрушения белорусской демократии.

В Румынии, Словении, а также на Украине индекс Херфиндаля также низкий. Однако, несмотря на это, демократия в этих государствах выжила. Напротив, в России этот показатель неизменно растет, в то время как по оценкам экспертов *Freedom House* Россия продолжает оставаться несвободной страной.

Автор книги «Перетягивание каната между президентами и премьер-министрами: полупрезиденциализм в Центрально-Восточной Европе» Томас Сиделиус [Sedelius, 2006] считает, что полупрезидентская система по сравнению с парламентской формой правления представляет значительную угрозу для демократизации. По его мнению, эта система «опасна» по нескольким причинам:

1) глава государства, обладающий весомой институциональной силой, имеет возможность оказывать воздействие на другие ветви власти;

2) значительную роль играют личные амбиции ведущих политических акторов;

3) «дилемма двойной легитимности» лежит в основе противоречий внутри исполнительной власти.

Но главный недостаток полупрезидентской системы, по Сиделиусу, заключается в так называемых «внутриисполнительных» (*intra-executive*) конфликтах (ВИК) – политической борьбе между президентом и премьер-министром за контроль над исполнительной властью. Являются ли данные конфликты серьезной проблемой? Разве они не вполне естественны как любые конфликты в рамках политической системы? Безусловно, конфликты между главами государств и кабинетами происходят не только в странах, сделавших выбор в пользу полупрезидентской системы. Так, например, даже в Швеции мы наблюдаем в последнее время возрастание напряженности между королем и правительством.

Однако существует как минимум две причины того, что ВИК носят более серьезный характер в условиях полупрезидентской системы. Во-первых, президент является частью исполни-

тельной власти и делит властные полномочия с правительством. Хотя президент и премьер-министр в условиях полупрезидентализма выполняют различные функции, оба должны сотрудничать по ряду вопросов – от назначения ключевых должностных лиц и министров до определения основных направлений политики в целом. Любой конфликт в этом случае будет рассматриваться как потенциальная угроза для политической стабильности и эффективности исполнительной власти. Особую опасность данный факт представляет для стран Центрально-Восточной Европы, в которых демократия крайне неустойчива.

Во-вторых, к обострению конфликтов ведет и двойная демократическая легитимность, характерная для полупрезидентской системы. Двойная легитимность подразумевает сосредоточение одних полномочий в руках президента, а других – в руках премьер-министра, что неизбежно ведет к возникновению конфликтов на почве перераспределения власти. Даже если президент и премьер-министр являются представителями одной политической партии, причиной возникновения ВИК могут стать личные амбиции каждого из них.

Если ВИК является неотъемлемой составляющей любой политической системы, то необходимо определить, в результате чего повышается вероятность его возникновения. В первую очередь, возникновение ВИК связано с уровнем партийной фрагментации: высокий уровень ведет к появлению такого рода конфликтов. По мнению Томаса Сиделиуса, на возникновение ВИК может оказывать влияние и то, как проводятся президентские и парламентские выборы – одновременно или в разное время. Так, в случае одновременных президентских и парламентских выборов велика вероятность того, что президент получит поддержку в парламенте. Риск возникновения ВИК увеличивается при президентских и парламентских выборах, происходящих в разные сроки. Автор выдвигает также еще одну гипотезу, согласно которой ВИК чаще возникают при правительстве меньшинства, которое пользуется отсутствием у президента парламентской поддержки с целью проведения собственной политики.

Одной из главных причин возникновения ВИК является стремление президента расширить объем своих властных полномочий, что приводит к ответным действиям со стороны премьер-министра. Конфликты могут возникать по различным причинам, и,

соответственно, они не всегда связаны с идеологическими разногласиями. Что касается посткоммунистических стран, то здесь появление ВИК, как правило, тесно связано с возрастанием доверия граждан к фигуре президента. Так, в этих странах на президентском посту оказались представители старой коммунистической элиты (Валенса, Ельцин и др.), которые существенно расширяли объем властных полномочий, предоставленных им Конституцией, и, соответственно, оказывали воздействие на парламент и премьеров-технократов. В это же время премьер-министры проводили ряд реформ в надежде оказать стимулирующее воздействие на развитие страны в переходный период. Однако, как правило, премьеры встречали жесткое противодействие со стороны президентов, пресекающих попытки вмешательства в их сферу деятельности и тщательно охраняющих свою монопольную власть на определение политического курса и реформ в стране. Поэтому реформы, предложенные технократическими премьер-министрами, терпели фиаско, и на глав кабинетов ложился весь груз ответственности за неудачи. В итоге внутри исполнительной власти возрастал уровень напряженности, которая затем перерастала в конфликт. В большинстве посткоммунистических стран такие конфликты разрешались отставкой премьер-министра.

Результаты проведенного автором исследования показали, что значительное число стран Центрально-Восточной Европы сделали выбор в пользу полупрезидентской системы. Чем обусловлен такой выбор? Во-первых, это компромиссный вариант, удовлетворяющий интересам как оппозиции, так и старой коммунистической элиты. Во-вторых, полупрезиденциализм произвел «защитный эффект», позволив сохранить стабильность политической системы в условиях существования «слабого» парламента.

Автор не обходит стороной того факта, что существуют различные типы полупрезидентской системы – премьер-президентская система (*premier-presidential system*) и президентско-парламентская система (*president-parliamentary system*). Томас Сиделиус полагает, что ВИК гораздо более вероятны в премьер-президентской системе, чем в президентско-парламентской.

В премьер-президентской системе кабинет зависит от поддержки со стороны парламента, так как в компетенцию высшего законодательного органа входит контроль за исполнительной ветвью власти. Именно поэтому кабинет согласовывает свои действия

с парламентом, а не с президентом. К тому же в условиях премьер-президентской системы глава государства не может отправить в отставку правительство и вынужден назначать премьер-министра, учитывая мнение парламентского большинства.

В президентско-парламентской системе президент играет гораздо более важную роль в процессе формирования правительства, чем в премьер-президентской. Это ведет к тому, что в условиях президентско-парламентской системы правительство будет сотрудничать, в первую очередь, с президентом, а не с парламентом. В целом в президентско-парламентской системе крайне трудно предвидеть линии возможных конфликтов, поскольку здесь, как правило, конституция оставляет и за президентом, и за парламентом право отправлять кабинет министров в отставку.

Доказывая свою гипотезу, Томас Сиделиус приводит в качестве примера Россию. В России ВИК маловероятны, поскольку «сильный» президент занимает доминирующее положение в отношениях с правительством. И хотя в 1998–1999 гг. Россия пережила смену нескольких премьер-министров, данный факт является не следствием ВИК, а результатом личных неприязненных отношений между президентом и премьер-министрами.

При этом президентско-парламентская система также не лишена недостатков. Так, при попытке разрешить ВИК глава государства с большой долей вероятности воспользуется своим конституционным правом отправить премьер-министра в отставку. Такой шаг в последующем приведет к тому, что президент, используя угрозу отставки, будет оказывать давление на премьер-министра с целью его превращения в свою политическую «марионетку».

Только ли низкой вероятностью возникновения ВИК можно объяснить то, что большинство бывших советских республик остановили свой выбор на президентско-парламентской системе? Почему страны Центрально-Восточной Европы, напротив, отдали свое предпочтение премьер-президентской системе? По мнению Томаса Сиделиуса, можно выделить следующие причины такого выбора:

- 1) выбор постсоветскими странами президентско-парламентской системы – это компромисс между осознанной необходимостью исторической преемственности и потребностью демократических преобразований;

2) в странах Центрально-Восточной Европы сложились традиции парламентаризма, а премьер-президентская система способствовала развитию уже существовавших там политических институтов и форм демократического развития;

3) выбор в пользу президентско-парламентской системы в постсоветских странах стал следствием победы тех влиятельных политических сил, которые имели возможность оказывать влияние на президента, а соответственно, и выступавших за наделение президента существенными конституционными полномочиями;

4) президентско-парламентская система позволила постсоветским странам обрести в лице президента гаранта стабильности, так как парламент в переходный период развития был слишком «слаб» и сильно фрагментирован.

В целом же ВИК, оставаясь неотъемлемой составляющей полупрезиденциализма, характерен для всех без исключения систем правления. При этом пик возникновения конфликтов внутри исполнительной власти, как правило, приходится на переходный период, так как в этот момент политические институты еще не успевают укорениться, четкий круг полномочий акторов внутри исполнительной власти не очерчен, а политические амбиции ключевых игроков растут на фоне нестабильной политической ситуации в стране. Таким образом, подчеркивает Сиделиус, по мере укрепления институтов и достижения экономической и политической стабильности уровень конфликтогенности будет постепенно снижаться.

В современной политической науке многие полагают, что полупрезиденциализм является далеко не лучшей формой правления. Авторы обеих книг сумели показать, что полупрезидентская система, как и любая другая форма правления, обладает одновременно и преимуществами, и недостатками. А потому однозначно говорить о положительном либо отрицательном влиянии полупрезиденциализма на успешное демократическое развитие государств не представляется возможным.

Посткоммунистические страны Центрально-Восточной Европы, сделавшие выбор в пользу полупрезидентской системы, дают нам уникальную возможность эмпирическим путем изучить, а затем и пересмотреть распространенные в научном сообществе мнения относительно полупрезидентской системы в общем, а также о политических последствиях ее установления, в частности. Таким образом, распространение различных типов полупрезидентской

системы в посткоммунистических странах Центрально-Восточной Европы предоставляет обширный исследовательский материал для дальнейшего изучения полупрезиденциализма.

Литература

Freedom House. Freedom in the World Survey, 2006. – Mode of access: <http://www.freedomhouse.org> (Дата посещения: 15.08.2013.)

Shugart M., Carey J. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – 316 p.

Золов В.В., Волчкова О.О.